

# Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones



IV

SECCIÓN SEGUNDA

ESTUDIOS HISTÓRICOS  
Y DOCTRINARIOS

II

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

IV

SECCIÓN SEGUNDA



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



CNDH  
MÉXICO



INE  
Instituto Nacional Electoral



MAPorrúa  
librero-editor • México

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

## IV

SECCIÓN SEGUNDA

---

ESTUDIOS HISTÓRICOS  
Y DOCTRINARIOS

II

EDICIÓN CONMEMORATIVA  
CENTENARIO DE LA  
CONSTITUCIÓN

DE 1917

MÉXICO • 2016

342.72  
M611d  
2016

Derechos del pueblo mexicano : México a través de sus constituciones -- 9ª ed. -- Ciudad de México : Miguel Ángel Porrúa, 2016

XII vol. : 17 × 23 cm.

Coedición: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Senado de la República, LXIII Legislatura : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Nacional Electoral : Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Contenido: Vol. IV. Estudios históricos y doctrinarios, parte II -- 604 p.

ISBN 978-607-524-073-2 (Obra completa)

ISBN 978-607-524-077-0 (Vol. IV)

1. Derecho constitucional -- México. 2. Historia constitucional -- México

Coeditores de la novena edición:

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,  
LXIII LEGISLATURA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII LEGISLATURA  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 1966-2016 CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

1966, primera edición, XLVI Legislatura, VIII volúmenes  
1978-1979, segunda edición, L Legislatura, XIII volúmenes  
1985, tercera edición, LII Legislatura, XIX volúmenes  
1994, cuarta edición, LV Legislatura, XII volúmenes  
1997, LVI Legislatura, actualización volumen XIII  
2000, quinta edición, LVII Legislatura, XV volúmenes  
2003, sexta edición, LVIII Legislatura, XVI volúmenes  
2006, séptima edición, LIX Legislatura, XXV volúmenes  
2012, octava edición, LXI Legislatura, VII volúmenes  
2016, novena edición, LXIII Legislatura, XII volúmenes

La novena edición de *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, reproduce en su portada un fragmento de la obra de Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, conservada en el Castillo de Chapultepec, sede del Museo Nacional de Historia. La obra representa al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, quien erguido y con gran firmeza en su mano diestra sostiene la pluma que sirvió para rubricar la nueva Constitución. Reproducción de la imagen fotográfica, autorizada por: Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.

© 1985-2016 Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-524-073-2 OBRA COMPLETA  
ISBN 978-607-524-077-0 VOLUMEN IV

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 60 GRAMOS  
[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)  
Chihuahua 34, Progreso-San Ángel, Álvaro Obregón, 01080, CDMX

## Contenido | Sección segunda

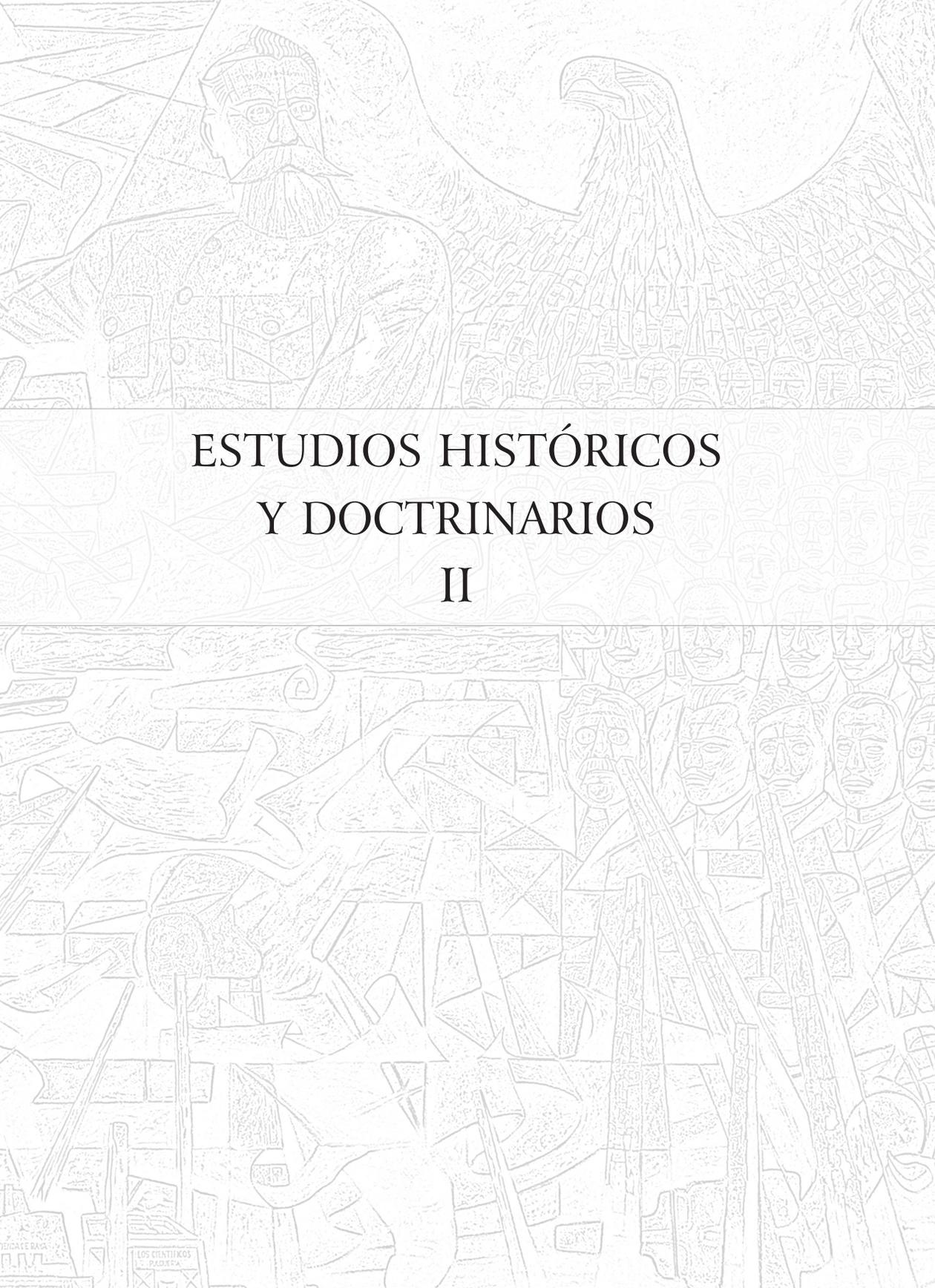
Estudios históricos y doctrinarios I-II

### Volumen III

Octavio A. Hernández	
La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales .....	9
Mario de la Cueva	
La Constitución Política .....	263
Rafael Estrada Michel	
El reino de la Nueva España en la Constitución de 1812 .....	305
Alfonso Noriega	
La Constitución de Apatzingán .....	329
José Enciso Contreras	
La invocación a Dios en las constituciones mexicanas del siglo XIX.	
Una perspectiva política .....	395
Óscar Cruz Barney	
La ideología del constitucionalismo y la codificación .....	427
Manuel González Oropeza	
La esclavitud en México .....	443
Manuel Herrera y Lasso	
Centralismo y federalismo (1814-1843) .....	461
José Gamas Torruco	
Federalismo y municipalismo .....	509
Manuel González Oropeza	
Génesis de la Constitución de Coahuila y Texas:	
debates y acuerdos en la construcción de su única Carta Magna .....	515

## Volumen IV

F. Jorge Gaxiola	
Los tres proyectos de Constitución de 1842 .....	9
José Luis Soberanes Fernández	
Un constituyente mexicano perdido: el sexto (1846) .....	61
Santiago Oñate	
El Acta de Reformas de 1847 .....	69
Horacio Labastida	
Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857 .....	105
Mario de la Cueva	
La Constitución del 5 de febrero de 1857 .....	215
Óscar Cruz Barney	
La obra legislativa del Segundo Imperio .....	293
Diego Valadés	
De la Constitución de 1857 a la de 1917 .....	321
Jorge Carpizo	
El Congreso Constituyente de 1916-1917 y la nueva Constitución .....	351
José Woldenberg	
La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857 .....	417
María del Carmen Alanís Figueroa y Carlos González Martínez	
Democracia constitucional mexicana .....	469
Héctor Fix-Zamudio	
La democracia social .....	511
Sergio García Ramírez	
El tema de la justicia en la Constitución .....	571
Javier Saldaña Serrano	
Ética pública. Una visión desde las virtudes públicas .....	581



ESTUDIOS HISTÓRICOS  
Y DOCTRINARIOS  
II



# Los tres proyectos de Constitución de 1842

F. Jorge Gaxiola

## Balbucesos de un país al nacer. El primer Imperio

Nuestra vida pública había sido, desde la Independencia hasta la Revolución iniciada en 1910, de constante agitación política. Hubo, sin embargo, un largo paréntesis representado por el régimen porfiriano, que ha sido verdaderamente estudiado y analizado por diversos autores y de manera preferente por el señor licenciado Daniel Cosío Villegas.

Después de los tratados de Córdoba, se estableció el primer Congreso Constituyente, en el que parecía dominar la idea monárquica. No obstante, cuando la asamblea se reunió, las logias masónicas y los doctrinarios, lo mismo que los españoles y los borbonistas, se habían asociado para impedir la coronación de Iturbide. De esta manera, los republicanos, paradójicamente unidos a los borbonistas, eran los que con más exaltación propagaban con rapidez los principios de la moderna ciencia política. El Congreso estaba compuesto por abogados, estudiantes sin carrera, militares sin muchas luces, clérigos, teólogos, etcétera.

Los Tratados de Córdoba habían dejado abierta la puerta a la coronación de Iturbide y tras del grito lanzado por el sargento Pfo Marcha, Iturbide fue proclamado emperador de México, hecho que aconteció tres meses después de que el Congreso inaugurara sus sesiones. La proclamación fue hija de la fuerza y el primer imperio mexicano duró menos de un año.

### Sumario

Balbucesos de un país al nacer. El primer Imperio . . . . .	9
Escenografía del primer Congreso Constituyente . . . . .	10
Disolución del Constituyente que no llegó a constituir. Nuevo Constituyente. Una Constitución de sistema centralista . . . . .	11
Las Siete Leyes fundamentales o una Constitución de sistema central . . . . .	13
El pecado de las Siete Leyes. . . . .	15
El Supremo Poder Conservador, blanco común de ataque. . . . .	15
Proyecto de reformas a las Siete Leyes por un Constituyente constituido. Un voto particular histórico . . . . .	20
Plan de Tacubaya y convocatoria para la celebración del Congreso. . . . .	24
Ley de Convocatoria . . . . .	30
Instalación del Congreso . . . . .	31
Composición del Congreso . . . . .	37

## Escenografía del primer Congreso Constituyente

Desaparecido el régimen monárquico se inició el sistema presidencial, que hubiera sido uniforme y completo en el Nuevo Mundo, si no fuera porque Brasil, lusitano como era, vivió hasta 1889 bajo el gobierno monárquico. Tal parecía que la Bula Alejandrina, que distribuyó el dominio de América entre España y Portugal, separara también en cuanto a sus principios políticos, la organización de los pueblos que de ella nacieron.

Se inició la penetración ideológica del fecundo siglo XVIII, con su *Enciclopedia*, el *Contrato social* y el *Espíritu de las leyes*, que produjo el efecto de que la parte más importante que se asomaba a las cosas del gobierno y que era simplista en política, identificara la monarquía con el despotismo y la esclavitud, y viera en la República Mexicana la esperanza de que podría destruir los regímenes contra los que se había alzado. Se unieron los conceptos de república a los de patria, seguridad y libertad y las grandes promesas sonoras, como democracia, soberanía, derechos del hombre y liberalismo, formaron el nuevo ideario, evangelio de los próceres que iban a dictar las leyes fundamentales del país. Estas ideas, más que en el pueblo ignorante se prendieron en la garganta de los intelectuales y en la de los políticos, a quienes se calificó como fabricantes de utopías.

Había que inventarlo todo: pueblo y gobierno. Por eso el racionalismo encontró campo fértil para conducir a los nacientes estados en su labor constituyente. Y, a fuer de pueblos latinos, elaboramos nuestras Constituciones a base de lucubraciones filosóficas, por medio de la abstracción y del silogismo y sobre todo por imitación.

En Inglaterra, la admirada maestra del derecho constitucional de nuestro mundo, había sucedido todo lo contrario: los fueros de la costumbre y no las teorías habían logrado el absolutismo teórico del rey, y los derechos del hombre fueron reivindicaciones de antiguos e indudables hábitos sociales y prerrogativas de los sujetos del reino. Para el pueblo inglés, la libertad no tenía el carácter de privilegio de sangre y era el botín precioso de una verdadera lucha y no el resultado de la deliberación de los legisladores.

El racionalismo es propio de los pueblos latinos. Boutmy destaca cómo en 1818, después de la batalla de Waterloo, cuando el incontenible Blücher llegaba a las puertas mismas de París, y el soberano se entregaba a la fuga, la Cámara de Diputados francesa discutía en la ciudad *lux* la declaración de derechos propuesta por Marat. Y en México, cuando el invasor yanqui profanaba el suelo nacional y en Puebla se escuchaba el trueno del cañón intruso, Mariano Otero proponía y sacaba adelante el Acta de Reformas de 1847, en cuyas páginas inmortales quedó escrita la fórmula constitucional del juicio de amparo.

El racionalismo, además de inevitable, era beneficioso para los países nacientes, porque la Ley Fundamental tiene una doble misión que cumplir: afianzar su imperio sobre la realidad y crear un ideal de mejoramiento.

No hay duda que las doctrinas políticas se han convertido en “ideas-fuerza” y que contienen un considerable poder expansivo. Como en todas partes de Europa, el nuevo ideario penetró en España y el moderno pensamiento se coló a pesar de los esfuerzos de los regímenes dictatoriales, sobre todo en los ambientes netamente espirituales de carácter político.

No obstante lo anterior, los jefes insurrectos, convertidos en caudillos, recibían como premio de sus hazañas, el mando de los pueblos que acababan de organizarse, al menos teóricamente.

### Disolución del Constituyente que no llegó a constituir. Nuevo Constituyente. Una Constitución de sistema centralista

Vino después la disolución por Iturbide del primer Congreso Constituyente, asamblea que jamás llegó a decretar la Constitución del país, pues se consideró que, como las circunstancias habían cambiado, el mandato del pueblo debía ser distinto y apareció por primera vez en México, Poinsett, el personaje norteamericano que tanto debía inmiscuirse en la vida política nacional.

Al mismo tiempo, aunque con propósitos distintos, Austin llegó a México con la misión de ratificar la merced otorgada a su padre, para colonizar tierras de Texas e intervino resueltamente y aun escribió en 1822, en inglés, un plan de organización del Congreso. Austin era francamente partidario del federalismo y, según consta en sus archivos, intervino en la redacción de algunos preceptos constitucionales, debiéndose llamar la atención, en el sentido de que la fracción VIII del artículo 147 de uno de los proyectos de Austin, facultaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso, así como para conocer de la interpretación y de la constitucionalidad de cualquier otro acto del mismo Congreso, de las diputaciones provinciales o de cualquier otro funcionario o departamento gubernamental.

No era éste, estrictamente hablando, un verdadero amparo, como hoy se llamaría, puesto que Austin preveía que si la Suprema Corte de Justicia resolvía la inconstitucionalidad de una ley, ésta sería enviada, junto con los fundamentos de la sentencia, a la Cámara de Diputados, a fin de que la reconsiderara, en la inteligencia de que si la mayoría de las dos terceras partes del Congreso la ratificaba, la nueva resolución se consideraría como ley.

No hay duda que la intervención de Austin fue muy importante. Ramos Arizpe, inspirado en los trabajos de Austin, propuso el Acta Constitutiva con un Poder Ejecutivo unitario. Mas suponiendo sin conceder, que don Miguel Ramos Arizpe hubiera copiado literalmente el proyecto redactado por el colonizador de Texas, no por ello podríamos censurar al patricio mexicano. Un personaje sería en la hipótesis un simple proyectista y el otro un realizador. No hay idea sin hombre que la realice, la vivifique y la levante. Además, las ideas valen en proporción al hombre que las sustenta. Lincoln no es el autor de la definición de la democracia que ha circulado apodóticamente por todo el mundo occidental. Las palabras que ahora ya son clásicas, pertenecen y son invento del reverendo Teodoro Parker, unitario famoso, predicador y abolicionista. “La democracia —dijo en su folleto de 4 de julio de 1858— es el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo se ejerce por todo el pueblo y para todo el pueblo”.

El libertador de los esclavos señaló el pasaje poniendo una raya marginal con lápiz. “Aquí tenemos sin la menor duda —demuestra don Carlos Pereyra— las fuentes de la peroración de Gettysburg. El discurso no fue improvisación, sino un ensayo que se preparó cuidadosamente y al pronunciarlo Lincoln llevaba en la mano el manuscrito que existe todavía”.

También apareció la proposición de Demetrio del Castillo, quien ideó un ingenioso sistema. Pretendía con él realizar el equilibrio entre los poderes federales y, al mismo tiempo, crear una institución que sirviera de aprendizaje y control. Así, propuso que el Poder Ejecutivo residiera en tres miembros, aun cuando en realidad solamente uno de ellos ejercería el mando. El segundo fungiría como suplente y el tercero sería una especie de consultor y representante del Congreso general. De esta manera, Demetrio del Castillo proyectó un Ejecutivo compuesto de un presidente, que funcionaría propiamente como tal; de un vicepresidente cuyas funciones estarían limitadas a suplir al primero en casos de enfermedad o de impedimento legal y, finalmente, un designado. Éste sería el sucesor, es decir, el que debiera encargarse del Poder Ejecutivo cuando el presidente concluyera su periodo. Gozaría de voto consultivo, en todos los actos y operaciones del gobierno, pero claramente se establecía que la decisión correspondería al Presidente de la República. La Comisión de Constitución rechazó este original proyecto, que ni siquiera fue discutido en 1824.

Después de decretada la primera Constitución, Guadalupe Victoria prestó juramento y todo parecía cambiar. Nuevo como era, el sistema presidencial no se entendió bien y el federalismo, aunque envuelto en dificultades y rodeado de restricciones, empezaba a organizarse en el país. Para ello hubo de entrar en disputa con fuerzas políticas poderosas que se oponían al sistema y empezaron a surgir entonces los partidos políticos, que desde antes se refugiaban en las logias. Ninguno de estos partidos tenía realmente conciencia de su fuerza.

La logia escocesa había nacido desde 1813, al amparo y con la bandera de la Constitución de Cádiz y, originalmente, sus miembros habían sido españoles por nacimiento o por sistema. Al iniciarse se manejó con tal reserva y cautela que ni la misma Inquisición advirtió su existencia. Consumada la liberación hubo una desavenencia en el partido y los más se agregaron a la división independiente, encabezada por el general Nicolás Bravo, formándose de esta manera logias puramente mexicanas.

Ya en la administración de Victoria y tras el intento de organizar El Águila Negra, vino la constitución de los yorquinos, en la que intervino decididamente Poinsett, a la sazón ministro plenipotenciario de Estados Unidos. Lo cierto es que los partidos se hallaban al servicio del personalismo político y apareció entonces el fenómeno característico de la época: la lucha del vicepresidente contra el presidente.

La causa de esta rivalidad estaba en la Constitución misma, particularmente en el método establecido por ella para la elección de ambos funcionarios. Al llevarse al cabo ésta, los sufragios no se daban separadamente para el presidente y su sustituto. Conforme al sistema de la Constitución de 1824, el encargo de vicepresidente se entregaba al que ocupara el segundo lugar en la votación. Éste era siempre el rival del que resultaba elegido presidente. El sistema era desastroso. Además, la vicepresidencia era

inadecuada para un país en el que las cuestiones políticas se habían venido resolviendo por la fuerza de las revoluciones, de los motines, asonadas y cuarteladas y en el que la posesión del mando ha sido el móvil principal de las contiendas. No debe olvidarse que es inherente a la índole del poder ser disputado y los más propicio para ello son aquellos que se encuentran más próximos, en el tiempo o en el lugar, para alcanzarlo. La Constitución establecía orgánicamente la lucha entre el presidente y su sustituto.

Al efectuarse nuestras primeras elecciones resultó electo vicepresidente Nicolás Bravo, quien por forzosa necesidad debía ser el enemigo político de Victoria. Éste alcanzó la primera magistratura por haber obtenido la mayoría de los sufragios. Bravo era centralista y pertenecía al partido escocés. Victoria era federalista y yorquino. Los servicios que el primero prestara a la causa de la Independencia le habían dado notable prestigio.

Vino después Vicente Guerrero, quien como mandatario supremo se vio presionado por corrientes opuestas. Lo siguió José María Bocanegra (cinco días). Tras el interregno de éste se formó un Consejo de Gobierno integrado por Lucas Alamán, Pedro Vélez y Jesús Quintanar, que desempeñó su encargo ocho días, para que surgiera la primera administración de Anastasio Bustamante, que se caracterizó por la violación constante a las leyes y el atropello de los derechos más sagrados del hombre. Siguió a Bustamante don Melchor Múzquiz, que desempeñó la presidencia durante cuatro meses, igual que Manuel Gómez Pedraza, o sea, del 26 de diciembre de 1832 al 1 de abril de 1833. José Justo Corro ejerció el mando durante un breve periodo (del 27 de febrero de 1836 al 19 de abril de 1837), lo mismo que Nicolás Bravo, quien fue presidente en varias ocasiones (del 10 de julio de 1839 al 17 de julio de 1839; del 26 de octubre de 1842 al 5 de marzo de 1843, y del 29 de julio de 1846 al 6 de agosto de 1846). Y Valentín Canalizo, quien desempeñó el mando supremo durante cerca de un año (1844).

Mas no debe olvidarse la intervención que tuvo en la historia de México don Valentín Gómez Farías, vicepresidente en funciones de presidente. Desempeñó el encargo en reiteradas ocasiones, la primera en 1833 y la última durante los aciagos acontecimientos de la guerra de 1847. Fue indudablemente uno de los hombres más grandes y más valiosos que registra nuestra historia. El ilustre ciudadano nació en Guadalajara el 14 de febrero de 1781 y murió en julio de 1858.

Hombre de voluntad férrea y de acrisolada honradez, después de haber sufrido el destierro, ya anciano, tocóle en suerte presenciar la promulgación de la Constitución de 1857, en la cual se recogieron muchas de las ideas del prócer nacional.

Todo esto ocurría en la época que con tanto acierto califica don Emilio Rabasa como el desprestigio de los sistemas.

### Las Siete Leyes fundamentales o una Constitución de sistema central

Cuando un pueblo vive agitado por ideologías políticas en contraste, y para él se dicta una Constitución, que sólo intenta cimentar la preponderancia de un partido triunfante,

lo único que se logra es plantear un debate o lanzar un reto que, aceptado por los vencidos, puede alcanzar dramática intensidad y presentarse con su cortejo de sangre, propio de las guerras civiles.

Tal fue el caso de las Siete Leyes. Nacieron de un golpe de estado, singular por cierto, y no de una revolución popular. Y las cuarteladas, los pronunciamientos, los golpes de estado, sólo tienen fuerza contra el poder que destruyen, pero no en la sociedad que conmueven. El destino de una Ley Fundamental así creada, es pasajero y sus principios no deciden el futuro del pueblo para el cual se dictan o proclaman.

El establecimiento del centralismo, en 1836, abrió la contienda sobre esta forma de gobierno y en contra de las Siete Leyes brotaron, de los defensores de las tesis opuestas, las censuras más acres y las diatribas más enérgicas. Con el triunfo del sistema federal la condena se ha convertido en dogma y el dogma que, como todos ellos, encarcela el espíritu, se ha admitido sin meditación ni estudio. Nada de cuanto existiera dentro de esa Constitución debía aceptarse. Era bastante que una institución cualquiera se estructurara en esa Carta de origen espurio, para que el juicio crítico le fuera adverso. En la obra del centralismo no encontraron los federalistas de ayer zonas de luz. Sólo el mundo de las tinieblas. Estas ideas se expusieron por conveniencias circunstanciales y transcurrido ya algo más de siglo y medio, no deben continuar siendo credos inapelables.

Otros publicistas se han contentado con ignorar la existencia de las Siete Leyes, como ignoran a lo que denominamos el “llamado imperio de Maximiliano”. Esto es absurdo. Ambos fenómenos, las Siete Leyes y el imperio de Maximiliano, están en la historia de México irremisiblemente. Podemos condenarlos por lo que de malo tuvieron, pero sin duda es necesario estudiarlos, ya que forman parte de nuestra vida política y pueden habernos dejado instituciones de valimiento o merecedoras de justa condena. Han sido estos fenómenos únicamente parte de un viraje político, con el que la historia se forma.

Hay una razón más que debe tomarse en cuenta para llevar al cabo el juicio sereno acerca de las Siete Leyes. A lo largo del siglo XIX, la Constitución se consideraba como una especie de símbolo de la civilización. A ella se debían todas las desgracias y todos los aciertos y durante el periodo de vigencia de esta primera Carta centralista, México vivió episodios dolorosos y turbulentos que nos hundieron “en la suprema angustia que produce la dificultad de vivir”. La injusta guerra con Francia; la cuestión de Texas; la invasión de Nuevo México; la humillación inferida por la marina norteamericana a la nuestra; la separación de Yucatán y los pronunciamientos federalistas de San Luis ocurrieron, junto con otras desgracias, mientras las Siete Leyes normaban nuestra vida pública.

Si la proclamación del centralismo no puede considerarse como la única causa y el motivo real de la separación de Texas, menos todavía debe atribuirse a la forma unitaria de gobierno la disgregación de Yucatán. Sería suficiente para destruir esta falsa creencia, recordar que el primer grito de apartamiento dado por Yucatán, se dio exigiendo precisamente un régimen central de gobierno.

El acontecimiento es verdaderamente paradójico, porque lo prohijaba un Estado que desde 1824 había obtenido un régimen excepcional en materia aduanera y porque lo exigía una entidad que se consideraba excéntrica y desvinculada de México.

Debe insistirse que Yucatán fue el primero que proclamó en México el régimen central y estuvo separado cuando éste se estableció. Por consecuencia, no debe atribuirse a este sistema de gobierno la causa de su desvinculación con nosotros.

### El pecado de las Siete Leyes

El gran pecado de las Siete Leyes fue la destrucción del federalismo. Esto, más que el origen espurio de ella, ha sido la causa de que los publicistas hayan lanzado sus diatribas en contra de la Constitución de 1836. El temor, convertido en angustia, de que el centralismo renaciera, los invitó a demoler en su totalidad la obra y a no reconocer, siquiera en mínima parte, algo de lo bueno que esta Ley Fundamental contuviera.

El federalismo nació en México como resultado de la revolución de Independencia. Fue, nadie puede dudarlo, copia del sistema norteamericano donde brotó espontáneamente. Se estableció dentro de la corriente de racionalismo característica de la época y paradójicamente resultó ser un medio de unión en un país que amenazaba disgregarse.

Es absurdo pensar que el espíritu reformador de una revolución triunfante establezca sistemas que sean la expresión fiel de las instituciones tradicionales de un país. Las revoluciones pretenden el cambio de la estructura social, política y económica de un pueblo y no puede construirse un mundo nuevo respetando integralmente las fórmulas viejas y dejando inmóviles los tiempos idos. Los tímidos no pueden ser revolucionarios, porque no se atreven a enunciar siquiera un principio si éste no se halla respaldado por la historia y la tradición. Los hombres de 1824, que dieron a México su nueva fisonomía política, no eran pusilánimes, pero no habían perdido su idiosincrasia española y en España era menester asirse al pasado incluso para enaltecer instituciones nuevas.

En México, quienes han defendido las virtudes del federalismo se han entregado a la búsqueda de antecedentes históricos que lo justifiquen y este retorno a la organización tradicional no era necesario. Hubiera bastado con afirmar que se trataba de una institución nueva, producida por una revolución y fundada en principios abstractos avalados por la razón.

### El Supremo Poder Conservador; blanco común de ataque

De todas las instituciones contenidas en las Siete Leyes, ninguna ha sido objeto de mayor escarnio que el Supremo Poder Conservador. Desde que apareció en la Constitución, se le consideró irracional y como un malogro de sus autores. “Terrible soberano de cinco cabezas, gracioso omnipotente”, fueron los epítetos que recibió de sus contemporáneos. El Ejecutivo vio en él un rival, que amenguaba su poder; el Congreso pensó lo mismo y hasta algunos de los constituyentes que antes lo aprobaron, pidieron cuatro

años después, su completa desaparición, por ser un poder monstruoso y exótico en un sistema representativo popular”.

La historia nos enseña que durante la primera etapa de la evolución cívica de México, las constituciones fueron inobservadas e inobservables.

La necesidad de un poder regulador de las funciones públicas era imprescindible. Sólo así podíamos encaminarnos hacia la vida institucional y para intentar alcanzarla se creó el Supremo Poder Conservador.

Con anterioridad habíamos imitado la Constitución de Filadelfia, pero realmente ignorábamos su verdadero mecanismo y su real aplicación. Los intentos de Austin para establecer el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del gobierno, cayeron en el olvido y la mayor parte de nuestros publicistas, bien fueran políticos o simplemente investigadores, ocurrieron preferentemente a las doctrinas francesas y poco a las del vecino país del norte. Esto resultaba más grato y más fácil, porque muy pocos poseían la lengua inglesa y porque Francia, si algo ha tenido de relevante en el mundo de la ciencia, ha sido la claridad y sistematización con que sus hombres han expuesto las doctrinas. En realidad México conoció el régimen constitucional norteamericano a través de un francés, Alexis de Tocqueville, quien en 1836 no era suficientemente leído, como sí lo fue después, cuando sirvió de inspiración a la obra magnífica de Mariano Otero.

Pero circulaba en México, un libro de Benjamín Constant titulado *Curso de política constitucional*, cuya influencia perduró a través de mucho tiempo y que realmente sirvió para que el Supremo Poder Conservador fuera establecido.

Constant venía acariciando la idea de crear un poder independiente de los tres clásicos conocidos hasta entonces. Un poder superior cuya función debería consistir no solamente en realizar y hacer efectivos los derechos del hombre contra los abusos del poder, sino también en mantener el equilibrio entre los altos poderes, los cuales deberían ser, si lo expresáramos en el léxico norteamericano, coextensos. La intención de Constant era mantener la incolumidad de la Carta Fundamental y de esta manera proteger al hombre contra los actos arbitrarios del poder público. Se confiaba, pues, esta altísima función a un órgano político, que debía ser neutral y cuya acción obrare en todas partes donde fuere necesario y que sin hostilidad preservare o reparare el equilibrio constitucional. Para Constant este poder debía atribuirse al monarca constitucional, que era superior a la diversidad de opiniones y que no tendría más empeño que conservar el orden y la libertad. La idea fundamental, aunque con diversos matices, no era nueva. Antes se había ya intentado establecer en Francia.

Efectivamente, los hombres de la revolución tenían un concepto exaltado acerca de la eficacia real de los derechos del hombre. Robespierre consideraba que cualquier acto que los transgrediera era no solamente tiránico, sino también nulo; pero “El Incorruptible” nunca dijo cómo debía pronunciarse esa nulidad; sus palabras quedaron reducidas a una mera declaración.

A partir de los escritos de José María Luis Mora, los hombres que hicieron la Constitución de 1836 fueron calificados invariablemente como miembros del partido del

retroceso. Sin embargo, y ésta es una nueva paradoja de nuestra historia, para crear el Supremo Poder Conservador, se inspiraron en el pensamiento revolucionario de Francia.

Las instituciones políticas deben juzgarse por los propósitos que las animan y por la organización que se les da. Además, su éxito depende en mucho de los hombres que las manejan y las introducen en la vida del país, porque ningún medio, ningún organismo político y mucho menos las instituciones establecidas en una Constitución, deben ser organismos holgazanes que nacen para quedar allí como letra muerta, como una mera producción oral, como un cuerpo de palabras sin vida cierta y verdadera.

Si el Supremo Poder Conservador se juzga por la intención de sus propósitos, ya que su finalidad le es consustancial, debe ser absuelto por la historia, porque el objetivo principal que animó su creación, era meternos dentro de la vida institucional.

No debe olvidarse, tampoco, que la Constitución de 1836 contenía una importantísima declaración de derechos del hombre tales como:

1. No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según ley. Exceptuase el caso de delito *in fraganti*, en el que cualquiera puede ser aprehendido y cualquiera puede aprehenderle, presentándole desde luego a su juez o a otra autoridad pública.

2. No poder 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 10 días sin proveer el auto motivado de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos.

3. No poder 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 exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

4. No poderse catear sus casas y sus papeles, sino es en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes.

5. 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 juzga.

6. No poderse impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, cuando le convenga, con tal que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género, y satisfaga, por la extracción de los segundos, la cuota que establezcan las leyes.

7. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia.

La función más importante que desempeñara el Supremo Poder Conservador, consistió en declarar, excitado por los otros poderes, la inconstitucionalidad de una ley.

Véase lo que sobre el particular decía don Carlos María de Bustamante, al estudiar la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley:

Este Poder (se dice) puede anular las leyes que quiera: enséñese dónde se le da tal facultad. Nosotros por el contrario nos remitimos al Párrafo Primero del artículo 12 de la segunda ley constitucional, el cual evidencia la falsedad. Es cosa muy diferente anular la ley, que declarar la nulidad de la que la tenga: lo primero es acto de poder; el otro de sola voluntad; lo segundo presupone sólo convencimiento, es acto del entendimiento, así como hacer el día o la noche es obra de un Creador Omnipotente; conocer y decir cuándo es de día o de noche, es de cualquier hombre que tiene ojos. El conservador no puede declarar la nulidad de una ley según el precitado artículo, sino presentando su texto en contradicción de la ley constitucional. Ésta no es obra de poder ni de arbitrariedad, porque la confrontación la han de hacer todos los que tienen entendimiento, y han de ver si hay o no la tal contradicción. La contradicción no la hace el poder conservador, ha de existir para que él la pueda declarar, y si existía, había nulidad antes de su declaración, y él no hace más que publicar legalmente un hecho. Ni basta que exista la tal contradicción para que el conservador declare la nulidad; es necesario que antes que él la hayan visto los que componen la alta corte de justicia, magistrados en quienes se supone sabiduría y probidad, o el presidente de la República, sus ministros y consejeros, o más de la cuarta parte de los representantes de la nación en el cuerpo legislativo, sujetos todos en quienes la nación ha depositado su confianza, y en cuyas manos ha puesto las riendas de su gobierno, en quienes si es posible una colusión por mal fin, es sumamente difícil el que se verifique. Esto (dicen los artículos de las leyes segunda, tercera y cuarta constitucionales) es preciso, y condición *sine qua non*, que vean la contradicción y nulidad antes que el conservador, y no sólo que la vean, sino con tanta claridad que puedan sin temor ocurrir al conservador exigiéndole le declare. Sin esta previa visión de hombres tan respetables, sin esta exigencia de ella, la declaración que hiciese el conservador sería nula y de ningún valor según el texto expreso del artículo 14 de la segunda ley constitucional; de suerte que aunque siglos enteros esté el conservador creyendo que una ley es contradictoria a la Constitución, y esté deseando con todo el ahínco imaginable que la tal ley desaparezca, no puede abrir la boca, nada puede hacer, y la ley estaría subsistiendo, ínterin o la suprema corte o el Ejecutivo con sus ministros y consejo, o dieciocho representantes por lo menos no vengán a decirle: La ley tal es contradictoria a la Constitución, nula de consiguiente; decláralo así. ¿Dónde está, pues, la sinceridad al decir: “Puede anular la ley que quiera”?

Con igual falsedad y mala fe siguen diciendo, que puede anular los actos del presidente. Los actos del presidente contrarios a la Constitución o a las leyes son nulos sin que nadie los declare, porque él no puede obrar sino con sujeción a esas reglas. El conservador, pues, no anula esos actos, declara la nulidad que tienen, y no lo hace cuando le parece, sino cuando antes que a él ha parecido lo mismo a todo el cuerpo legislativo, o a un tribunal supremo y tan respetable como la alta corte de justicia. Si éstos no han encontrado la contradicción, y no han exigido la declare el conservador, éste no la puede declarar aunque la crea, y si lo hiciera, su declaración sería nula. (Párrafo Segundo, artículos. 12 y 14 de la segunda ley constitucional.) ¿Hay, pues, exactitud, o siquiera inocencia en decir que puede anular los actos que le parezca?

¿Qué diremos de lo que sigue, esto es, que puede anular los actos de la alta corte que se le antoje? Con los fallos judiciales de la Suprema Corte, que son verdaderamente todos sus actos, a excepción de rarísimos, nada absolutamente, nada, y en ningún caso tiene que hacer el poder conservador ni nadie, consistiendo en eso la necesaria independencia del Poder Judicial. Pero este supremo poder podrá alguna vez entrometerse a la línea gubernativa o legislativa. El caso es muy raro, muy difícil; pero posible. En él, y sólo en él, tiene que entender el conservador, y eso nunca por sí, sino exigiéndole la declaración de nulidad por haberla creído necesaria, o la mayoría del Congreso con sus dos Cámaras, o el presidente, sus ministros y consejeros reunidos, so pena de nulidad si no han precedido tales requisitos. ¿Dónde está, pues, el antojo? ¿Dónde la facultad omnímoda para cualesquier actos? (párrafo tercero, artículo 12 de la segunda ley constitucional). Que el conservador está autorizado para suspender las sesiones del Congreso, es una verdad; pero ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿por qué tiempo? No es él el que ha de calificar por sí, ni primero, la necesidad de la medida; la ha de calificar y exigir el gobierno en Junta de ministros y consejeros, y sin esto el conservador no puede obrar. La causa de la medida ha de ser la notoriedad pública, la suspensión por sólo dos meses a lo sumo, pasados los cuales, el Congreso, aun sin citación, aun contra la voluntad del presidente y de cualquiera, puede y debe otra vez reunirse y continuar. Siendo, pues, una facultad tan ligada, tan contrapesada y modificada por todas partes, es evidente a cualquiera que tenga sano juicio, que si llega a ejercerse alguna vez (lo que es bien difícil) no podrá menos de ser un verdadero bien público, muy lejos de producir un mal. Lo mismo decimos de la facultad de suspender a la alta corte de justicia. Esa facultad para sólo el caso rarísimo y casi imposible de que todo un tribunal tan respetable se convierta en logia masónica, y conspire contra el orden público, o por la disolución del Congreso o del gobierno. En este caso, si llega a suceder, ¿convendría que subsistiese un tribunal revolucionario? Y en este caso ¿quién ha de calificarlo? ¿Es acaso el conservador por sí? De ninguna manera; aunque lo esté viendo, y palpando con las manos. Si no lo ven y palpan a la par, y vienen a hacerlo presente al conservador, y exigirle la suspensión o el Congreso general en sus dos Cámaras, o el presidente, sus ministros y consejeros en Junta, el conservador nada puede hacer, nada puede decir, aunque vea estallar la revolución y disolverse el gobierno (artículo 12, párrafo 5º y artículo 14 de la segunda ley constitucional).

Puede destruir al gobierno (se dice) cuando le convenga declarar la incapacidad del presidente. ¡Impostura torpísima! Nunca el conservador puede deponer al presidente de la República; enséñese el artículo que siquiera sueñe indicarlo. Puede declarar la incapacidad del presidente (que es cosa muy diversa por lo que ya hemos dicho); pero ¿cuándo? ¿cómo puede hacerlo? Primero, cuando haya esta incapacidad, dice terminantemente el párrafo cuarto, artículo 12, segunda ley; conque él no puede suponerla; segundo, cuando la haya calificado antes que él, y le exija en toda forma la declaración. ¿Quién?... No es nada, el Congreso general por voto uniforme de las dos terceras partes de los representantes de la nación, como establece terminantemente el artículo 13 de la cuarta ley constitucional. ¿Está en manos del conservador (aunque tenga más malignidad que Satanás, y sea de su interés sumo) uniformar para una suposición falsa a las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras, hacerles juzgar lo que no es, y pedir una iniquidad? Y si no se verifica esta unidad y esta petición, ¿qué puede hacer el conservador? Nada, absolutamente nada. (artículo 14 de la segunda ley constitucional.) ¿Es posible que la medida que se adoptó precisamente para salvar al primer magistrado del golpe que ya ha llegado alguno por efecto

de intriga o acaloramiento en el Congreso, se le quiere hacer ver como terrible, cuando antes es su salvaguardia? Y ¿es posible que siendo tan terminantes los artículos citados, se diga con tanta desfachatez que cuando le convenga puede quitar el presidente? Ya esto es hacer burla del buen sentido.

Pero lo más importante de todo cuanto afirma don Carlos María de Bustamante, es que el Supremo Poder Conservador estaba facultado para declarar, excitado por los otros poderes, la inconstitucionalidad de una ley.

Se destaca lo anterior porque a juicio del autor, esta función de primera importancia debe considerarse como uno de los elementos de la evolución del juicio de amparo.

Fueron diversas las ocasiones en que intervino el Supremo Poder Conservador, declarando la nulidad de las leyes del país, a las cuales no nos vamos a referir en esta investigación, puesto que la finalidad principal de nuestra exposición será estudiar el Congreso Constituyente de 1842.

La Constitución de 1836 contenía, a no dudarlo, diversos defectos así como instituciones de gran mérito.

Como el poder conservador en la realidad significó un dique a los poderes constituidos en general, pronto surgió la tendencia a hacerlo desaparecer o, en su defecto, restarle facultades. Esta tendencia fue estimulada ya por los enemigos tradicionales del centralismo, ya por los gobernantes o políticos ambiciosos que entendían lo que para sus pretensiones personales significaba el sometimiento a este Cuarto Poder.

En 1838, uno de los ministerios de don Anastasio Bustamante propuso, con marcada tendencia de volver al sistema de 1824, que el Congreso ordenara convocar a elecciones de diputados constituyentes, para que expidiesen, dentro de un tiempo limitado, una nueva Constitución.

Al año siguiente y aprovechándose una coyuntura, el gobierno se dirigió al consejo, a fin de que éste excitase al poder conservador para que declarara que la voluntad nacional estaba decidida por las reformas de sus leyes constitucionales y autorizara al Congreso a que, sin sujetarse al tiempo que para su variación exigía la 7ª Ley, en su artículo 1º (6 años), las reformas se llevaran al cabo.

Éstas se plantearon como una imperiosa necesidad y fueron discutidas por todos los periódicos nacionales y en todos los corrillos políticos.

El resultado final de estas discusiones fue el cabal convencimiento de que las Siete Leyes no sólo eran ineficaces, sino que además impedían el libre desarrollo de la Nación, por lo que era una necesidad enmendar o crear una nueva Constitución.

### Proyecto de reformas a las Siete Leyes por un Constituyente constituido. Un voto particular histórico

En estas condiciones el Supremo Poder Conservador se decidió también por las reformas y don Manuel de la Peña y Peña, miembro del poder conservador y nombrado expresamente para que dictaminara sobre este asunto, las autorizó, considerándolas

justas y necesarias y encargando a la Cámara de Diputados esta tarea, para lo cual la invistió de facultades de Asamblea Constituyente, según reza el Acuerdo de 11 de noviembre de 1839.

Para llevar al cabo esta obra, la Cámara de Diputados formó la Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y Pedro Ramírez, quienes presentaron un proyecto de reformas acompañado de un voto particular suscrito por el último de los nombrados.

Los diputados Jiménez, Barajas, Castillo y Fernández propusieron enmiendas sustanciales. Deseaban, según su afirmación, “asegurar las garantías individuales, objeto primario de toda asociación política; expeditar y robustecer la acción del poder supremo... y dejar a cada uno de los departamentos el poder suficiente para que su régimen interior y el desarrollo de su prosperidad no encontraran imperios”; pero el diputado Pedro Ramírez, como decíamos, presentó un voto particular que modificaba aquel proyecto en algunos puntos importantes, pues pedía la supresión del poder conservador, por “monstruoso y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto a sus funcionarios es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos” y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal, y, además, porque “ese poder puede dar motivo a que se pongan en contradicción la voluntad presunta de la nación con la verdadera y realmente manifestada”. Sin embargo, lo que tiene de importante este voto particular, es que propone la idea de facultar a la Suprema Corte de Justicia para funcionar como intérprete supremo de la Constitución, inspirándose —aun cuando sin penetrarse en él— en el sistema americano. Dice así el autor del proyecto:

Mas yo pretendo añadirle (a la Suprema Corte) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva ni carente de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia. Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte, no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su corte de justicia. Además de que esta experiencia es prueba de bulto, sobran razones en qué apoyarla. Estas corporaciones, como he dicho, están por su naturaleza, aisladas y como excéntricas respecto de los negocios públicos. Este distanciamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equivocada o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.

Y más adelante agrega: “¿Qué remedio más a propósito que ocurrir a una corporación que puede llamarse esencialmente imparcial para que pronuncie su fallo sobre la inconstitucionalidad de una ley?...” Y termina diciendo:

Lo expuesto acerca de las leyes es por mayoría de razón aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna

otra medida podía en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la corte de justicia.

El voto en sí representaba un avance dentro de la teoría que formaría el juicio constitucional. Se había dado un gran paso hacia adelante: conceder a la Suprema Corte de Justicia la facultad de declarar la anticonstitucionalidad de una ley o de un acto del Poder Ejecutivo, por medio de una reclamación de carácter contencioso, es decir, de un juicio; pero el proyecto revelaba escaso conocimiento y poca penetración de las necesidades nacionales, porque la corte no podía desempeñar tan elevada misión sino excitada por cierto número de diputados, de senadores o de Juntas Departamentales y el individuo quedaba prácticamente sin defensa y no podía lograr, mediante la solicitud del amparo y protección de sus derechos, la incolumidad de la Constitución. Además, el proyecto tenía el grave defecto de enfrentar un poder contra otro.

Las deficiencias del sistema son explicables: el diputado Ramírez no era abogado, ni sociólogo, ni sus conocimientos le permitían penetrarse del régimen del gobierno por los jueces, que tanto éxito alcanzara en Estados Unidos.

Recordará la Cámara —decía— que cuando me honró nombrándome para uno de los que habrían de trabajar sobre el proyecto de reformas a la Constitución actual, hice cuanto estuvo de mi parte, a fin de que se me exonerara de tan importante y delicado encargo, manifestando con toda ingenuidad que carecía aun de los conocimientos más precisos con qué cooperar a una obra de tanto interés para mi patria, como que mi profesión no tiene puntos de contacto ni con el foro, ni con la política ni con la diplomacia.

Es necesario aclarar que no obstante lo que afirman eminentes publicistas y estudiosos del derecho constitucional mexicano, el autor del voto a que nos referimos no fue don José Fernando Ramírez, sino don Pedro Ramírez. Don José Fernando Ramírez no figuró como diputado ante esta Asamblea Legislativa; no así don Pedro que formó parte de la comisión que se propuso reformar la Constitución de las Siete Leyes en 1840, destacando su labor por varios votos particulares que presentó en esa época, entre los que sobresale, por supuesto, el voto a que nos hemos referido. Es más, al propio don Pedro lo encontramos hacia septiembre de 1840, formando parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, integrada a más de él, por Espinosa de los Monteros, Becerra, Barajas, Rada y Fernández.<sup>1</sup>

Además, las afirmaciones mencionadas contenidas en el voto no hubieran podido ser expresadas por uno de los más notables abogados de México en aquel tiempo, como lo fue don José Fernando Ramírez.

<sup>1</sup> Don Pedro Ramírez era originario de Zacatecas donde vivió los primeros años de su vida. Vino a la capital con el objeto de intervenir francamente en política. Figuró como constituyente, presidió reuniones y asambleas y aun llegó a ser gobernador interino de su estado natal.

La rebelión del 15 de julio, así como la impaciencia del presidente Bustamante, que solicitaba facultades extraordinarias, estimulaban a la Cámara de Diputados para ocuparse de las reformas constitucionales, teniendo ante sí el cuadro doloroso de nuestras endémicas rencillas, creyendo que esas reformas ayudarían a resolver tan alarmante situación.

Por más que la demora en esta materia tan trascendente fue considerada como fatal, que daba lugar a fomentar la anarquía y que dejaba a los caudillos un vasto campo para motivar sus asonadas, las reformas constitucionales fueron tratadas con exasperante calma, remitiéndose copia del proyecto de reformas de la comisión y del voto particular que contenía, a las Juntas departamentales para que éstas hicieran las observaciones pertinentes.

Poco a poco se fueron recibiendo los dictámenes de las Juntas departamentales y en ellos no había unanimidad en las opiniones, pues si unas se decidían por la desaparición del Supremo Poder, otras lo consideraban necesario y excusaban sus defectos, atribuyendo a otras causas los males que nos aquejaban.

La Junta Departamental de Querétaro defendió, por ejemplo, la existencia del Supremo Poder Conservador con estos argumentos:

Es necesario que para estos casos exista un poder regulador que lejos de parecerle monstruoso y exótico a la Junta, lo juzga el complemento de las fuerzas que deben formar la máquina social; él lo salvó —afirmaba— de una vez de su existencia (*sic*); él reprimió demasías del Ejecutivo; él se opuso vigorosamente a las leyes anticonstitucionales; por él existe la libertad de prensa y en él se encuentra en fin la égida de la libertad.

Si hay algo —seguía diciendo— que reformar en la constitución de este poder, es el de investirle de modo que no sean ilusorias sus determinaciones.

Hay más —concluía—, el sabio y el apreciable autor del voto particular del proyecto está de acuerdo en la necesidad que tiene la República de establecer un poder regulador..., aunque en una forma distinta a la que hasta aquí se ha tenido; y debe suponerse que si juzga que este poder completa el edificio social del gobierno representativo, es de suponerse también que ha formado opinión en favor de la existencia del conservador.

Por su parte, la Junta Departamental de Puebla, expresó sus ideas de la manera siguiente:

Que el ensayo que se ha hecho entre nosotros de que la teoría de un poder neutro que reduzca a los demás a su órbita cuando se mezcle, se choque o se embarace, no ha correspondido hasta ahora a los objetos que se propusieron los legisladores de 1836, es una verdad reconocida, pero aun es posible que en otra organización los resultados sean más felices. Es muy digna —expresaba— la idea del voto particular que somete a la Suprema Corte de Justicia la declaración de nulidad de las leyes y de los actos del Ejecutivo; pero sólo respecto a la primera —objetó— y en el único caso de reclamarlas la mayoría de las juntas departamentales..., y haciéndose la declaración por aquel cuerpo en tribunal pleno, sin forma ninguna ni figura de juicio y mucho menos sin causar instancias. En cuanto a los actos del gobierno parece inútil esta medida extraordinaria cuando en la Constitución se ponen trabas y se designan los casos de manera de exigirle responsabilidad.

Algunas otras juntas en sus dictámenes no tocaban el punto de la supresión del poder conservador, por timidez o por incapacidad, empero don Pedro remitió a *El Diario* el dictamen de la Junta de Zacatecas, a la que representaba, y ésta se unió al voto del señor Ramírez, en lo que respecta a la supresión del poder conservador, añadiendo a los argumentos que para su desaparición se esgrimieron por las otras juntas, la de que en la organización del Supremo Poder Conservador se había introducido un nuevo principio, en la ciencia política, como era el “dogma de la infalibilidad política”, pues se aceptaba como un hecho real que éste nunca se equivocara, debiendo responder de sus actos sólo ante Dios.

Los dictámenes continuaron recibándose y las opiniones siguieron siendo contradictorias. Sin embargo, el tiempo que transcurrió sin haberse obtenido un resultado positivo, precipitó los acontecimientos. La revuelta del general Paredes Arrillaga, a la que nos referimos en el capítulo siguiente, marcó prácticamente la desaparición de este Supremo Poder Conservador, que como ensayo de un poder regulador había fracasado más que por su funcionamiento, por su organización y más que por su carácter político, por su objeto. De todas maneras, la intención contenida en su organización y carácter, fructificaría en el futuro con el establecimiento de un poder regulador a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

## Plan de Tacubaya y convocatoria para la celebración del Congreso

### *Plan de Tacubaya*

Tocó a don Anastasio Bustamante, en su carácter de Presidente de la República, aplicar la Constitución llamada las Siete Leyes. Su gobierno tropezó con graves problemas de toda índole. Parecía que el pronóstico de Jefferson se cumplía. En efecto, él había dicho: “La ignorancia y el fanatismo, como cualquier otro mal, son incapaces de gobernarse a sí mismos, por lo que los pueblos de América Hispana caerán bajo un despotismo militar y vendrán a convertirse en utensilios propicios para sus Bonapartes respectivos.”

Y así fue, en efecto, porque el caudillaje que se originó desde la Conquista, con Hernán Cortés, era un hecho inevitable después de cada periodo de anarquía.

Todo llamaba al hombre fuerte y el mando autoritario se hizo necesidad, que así satisfecha se transformó en tradición. La dictadura representaba el triunfo de la experiencia sobre la teoría. La ignorancia y la turbulencia se combinaron con precisión matemática para asegurar el ascenso de los caudillos.

Hasta esta época, los presidentes fueron en realidad más que los virreyes, porque no tenían arriba ni al rey, ni al Consejo de Indias, ni a los oidores, ni mucho menos pesaba sobre ellos el juicio de residencia. Llegaban al poder y al dominio de los pueblos como “próceres del motín, paladines del desorden” o como constructores del caos y fueron guías, conductores y sustitutos del poder público, cuya organización yacía en la letra muerta de las constituciones escritas. El caudillo, en la época a que nos referimos,

ejercía el mando al margen o en contradicción de la ley de leyes, que se violaba sin cesar. Los jefes insurrectos, convertidos en caudillos, recibieron como premio de su hazaña, el mando sobre los pueblos libertados, considerándolos como genios superiores a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria, que habían consumado su empresa arrollando obstáculos insuperables. En una palabra, el poder, casi sin límites, fue la recompensa para ellos.

Todo anunciaba, por nuestros antecedentes históricos, que el poder del caudillo lo convertiría en autócrata y que, posteriormente, no podría tolerarse ni la independencia del Congreso, ni su hegemonía.

Al iniciarse nuestra organización política no se puso de acuerdo la ley con la realidad. No existía tradición, ni cultura cívica, pero aspirábamos, de todas suertes, a un régimen de libertad. Así, se adoptó un sistema presidencial unitario. No se depositó el Ejecutivo en un cuerpo colegiado, como lo pretendía Morelos desde la Constitución de Apatzingán, porque esto sin duda hubiera resultado ineficaz para crear un gobierno fuerte, que era exigencia de las necesidades políticas y sociales de aquel entonces.

De esta manera México se convirtió en una República agitada y vivimos haciendo y deshaciendo constituciones y fluctuando siempre entre la dictadura y la anarquía. Durante los años transcurridos de 1821 a 1846, es decir, cerca de 25 años, se efectuaron, cuando menos, cuarenta cambios de poder, alternándose jefes de Estado de casi todos los matices políticos. Además, la manía constituyente continuaba haciendo la trama de nuestra historia política.

Era notorio que la transmisión del poder fuera causa de innumerables trastornos; la costumbre se erigió en sistema y más aun cuando su mecanismo resultó sencillo. Al voto oficial se contraponía siempre una revolución; pero también aquéllos fueron ficticios, porque en realidad nunca concurrió la voluntad nacional; simple sí, pero también trágico, porque desde entonces implicó excepcional importancia para México, la transmisión del poder.

Dentro de esta época turbulenta de nuestra historia, Bustamante ejerció el mando supremo. Existía, ya lo dijimos antes, el poder conservador, cuyas funciones tan importantes minaban la autoridad del Poder Ejecutivo. Por tal circunstancia y siendo un estorbo para ejercer su autoridad omnímoda, el presidente intentó la supresión de ese órgano político.

La administración, además, debía resolver graves problemas como la crisis económica derivada del pésimo estado de nuestras relaciones internacionales, la inmoderada falsificación de moneda de cobre y la misma política. La sociedad se hallaba exangüe de recursos e incapacitada para soportar los tributos fiscales cada día más crecientes.

El gobierno de Bustamante padeció, una vez más, el mal de todos los anteriores, o sea la bancarrota del erario, con el inevitable deficiente presupuestal y esto último era de suma gravedad.

Si la buena política hace la buena hacienda, la mala hacienda es causa de la mala política y en el gobierno organizado por las llamadas Siete Leyes, política y hacienda no podían ser peores; la crisis era de imposible conjuración y la asonada estaba en puerta. De esta manera, partió de Guadalajara el movimiento encabezado por el general

Paredes Arrillaga, quien el 8 de agosto de 1841 lanzó un manifiesto, presentándose como caudillo del movimiento revolucionario y ofreciendo “convocar un Congreso nacional extraordinario elegido bajo (*sic*) las bases más amplias y completamente facultado para reformar la Constitución”. Mientras tanto, el Supremo Poder Conservador encargaría el Ejecutivo a un ciudadano de su confianza.

Dicho movimiento fue secundado por la guarnición de México, el 31 de agosto del mismo año; casi un mes después, los jefes pertenecientes a este movimiento, convocados por el general Santa Anna, se reunieron en el cuartel general de Tacubaya, proclamando el plan que lleva ese nombre.

El plan contenía las siguientes bases:

Primera. Cesaron por voluntad de la nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836, exceptuándose el Judicial, que se limitará a desempeñar sus funciones en asuntos puramente judiciales, con arreglo a las leyes vigentes.

Segunda. No conociéndose otro medio para suplir la voluntad de los departamentos que nombrar una Junta compuesta de dos diputados por cada uno, nacidos en los mismos o ciudadanos de ellos y existentes en México los elegirá el Ilmo. señor general en jefe del ejército mexicano, con el objeto de que éstos designen con entera libertad a la persona en quien haya de depositarse el Ejecutivo, provisionalmente.

Tercera. La persona designada se encargará inmediatamente de las funciones del Ejecutivo prestando el juramento de hacer bien a la nación, en presencia de la misma Junta.

Cuarta. El Ejecutivo provisional dará dentro de dos meses la convocatoria, para un nuevo Congreso, el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga.

Quinta. El Congreso extraordinario se reunirá a los seis meses de expedida la convocatoria, y no podrá ocuparse de otro asunto que no sea de la formación de la misma Constitución.

Sexta. El Ejecutivo provisional responderá de sus actos ante el primer Congreso constitucional.

Séptima. Las facultades del Ejecutivo provisional son todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública.

Octava. Se nombrarán cuatro ministros: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda y el de Guerra y Marina.

Novena. Cada uno de los departamentos nombrará dos individuos de su confianza, para un consejo que abrirá dictamen en todos los negocios para que fuese consultado por el Ejecutivo.

Décima. Mientras no se reúna el consejo nombrado por los departamentos, desempeñará sus funciones la Junta cuya creación se establece en la base segunda.

Undécima. Entre tanto se da la organización conveniente a la República, continuarán las autoridades de los departamentos que no hayan contrariado o no contraríen la opinión nacional.

Duodécima. El general en jefe y todos los generales y jefes del ejército se comprometen por lo sagrado de su honor a olvidar para siempre la conducta política que los ciudadanos militares o no militares hayan observado en la presente crisis, y a no consentir persecuciones de ninguna clase, porque su objeto es la más sincera reconciliación de todos los mexicanos por el bien de la patria.

Decimatercera. Si pasado el término de tres días después de expirado el del armisticio, no fueren adoptadas estas bases por el Ilmo. señor general en jefe de las tropas del gobierno, se procederá desde luego a darles exacto cumplimiento; y declaramos a nombre de la nación, que tan expresamente ha manifestado su soberana voluntad, que serán responsables con sus personas, el expresado general en jefe y los militares que lo siguen, y todas las llamadas autoridades que directa o indirectamente contraríen aquella misma voluntad y contribuyan a hacer derramar inútilmente la sangre mexicana, que pesará sobre sus cabezas.

El 8 de octubre de 1841 entró en la capital, por las calles de Santo Domingo, don Antonio López de Santa Anna y al dirigirse al palacio con su comitiva, fue recibido y felicitado por miembros del ayuntamiento y de la Iglesia.

Su llegada fue anunciada con repetidas salvas de artillería y cuando su ejército, de cerca de diez mil hombres, hizo su entrada por la misma calle, todas las campanas de los templos, que habían enmudecido por espacio de 39 días rompieron su silencio con un repique general a vuelo.

“Así terminaba una lucha —decía *El siglo XIX*— que evitaba nuevos días de luto a la patria y que daba un ejemplo de conciliación por los guerreros mexicanos digno de imitarse por el resto de sus compatriotas.”

Aunque el plan no llenaba los deseos de los mexicanos de aquel entonces, los halagaba en su mayoría, esperando que la reunión del Congreso resolviese su situación.

Los temores, sin embargo, no dejaban de manifestarse, sobre todo porque se mantenía presos a algunos federalistas por la escrupulosidad con que se evitaba usar la palabra “federación” y por las persecuciones de que eran víctimas los *sans-culottes* (nombre con el que eran conocidos los que se habían declarado a favor del sistema federal en el régimen anterior).

Conforme a la base segunda del convenio celebrado en Tacubaya el 28 de septiembre, se reunió una Junta para que designase la persona que debería desempeñar provisionalmente el Ejecutivo, mientras se convocaba y reunía el Congreso que había de constituir a la nación.

Naturalmente el nombramiento recayó en el general don Antonio López de Santa Anna por 39 votos de 44 que sufragaron, habiendo seguido Gómez Pedraza con uno y otro el general Valencia, así como una cédula que había salido en blanco.

En la alocución que Santa Anna, ya en su carácter de presidente provisional, dirigió a la junta de representantes, prometió que habría libertad y orden bajo su gobierno: “Libertad y orden apetece los pueblos y libertad y orden tendrán.”

Días después Santa Anna nombró su ministerio quedando en Relaciones Interiores y Exteriores don Manuel Gómez Pedraza; ministro de Guerra y Marina a don José María Tornel, y a don Francisco García y don Crispiniano del Castillo como ministros de Hacienda y de Instrucción Pública, respectivamente.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Los dos últimos al notar las tendencias autocráticas de Santa Anna, dimitieron de sus respectivos encargos. Debe recordarse que la muerte de don Francisco García, ocurrida en esta época, privó al federalismo de uno de sus hombres más eminentes.

De cualquier manera la nación vio en el Plan de Tacubaya una esperanza, mas *El siglo XIX* pesimista o quizá más realista, consideraba aun en el esplendor del triunfo como despótico el plan, puesto que las leyes y las garantías individuales —decía— “quedaban al arbitrio de una sola persona”.

Es decir —reflexionaba el propio periódico— que deberán transcurrir todavía ocho meses hasta la instalación de la asamblea constitucional. Como quiera que ésta no podrá ocuparse de otro asunto que no sea el de formar la Constitución en la que verosíblemente tardará ocho o diez meses y como quiera también que pasarán otros dos meses, por lo menos, para que el pueblo nombre autoridades constitucionales, resultará de todo que el actual magistrado provisional deberá permanecer a la cabeza del Ejecutivo muy cerca de dos años, sin las trabas de las Siete Leyes que hoy no existen ya por la voluntad de la nación.

Es verdad que las Bases de Tacubaya mejoraron aparentemente la situación que hubiera podido crearse con el plan del general Paredes, pero lo cierto es que tampoco aseguraban la independencia del Constituyente, sino que, por el contrario y en forma insinuante y menos dura, lo dejaban en realidad supeditado a la voluntad de Santa Anna.

No es mi objeto atacarlo (el Plan de Tacubaya), expresó Otero, por el contrario, hoy es la única tabla de salvación de la República y su fiel y exacto cumplimiento debe ser la divisa de los buenos mexicanos. Pero lo considero históricamente y como pudiera ser visto de aquí a cincuenta años. Es cierto que en él se fijó una época determinada para la reunión del Congreso, que se instituyó un consejo de gobierno para que en ningún tiempo ni en ninguna circunstancia dejaren de tener las partes integrantes de la República, la influencia que de derecho les pertenece en los negocios del Estado, que se limitó al Poder del Ejecutivo y se le obligó a responder de su conducta ante la representación nacional y que se garantizó la independencia del Poder Judicial y la existencia de las autoridades departamentales; todas estas cosas prueban que fue imperiosa, irresistible la necesidad de dar garantías contra el establecimiento del poder absoluto, contra el que la nación toda, con excepción de una gran parte del ejército, mostró la más decidida voluntad; pero si estas declaraciones puramente escritas, aisladas de toda organización que tienda a hacerlas efectivas, fuesen bastantes para asegurar los derechos de las naciones, toda la ciencia política se reduciría a escribir media docena de bellas máximas en las instituciones, por hipócritas que fuesen; ya se ve que este absurdo no merece ser refutado. Nada importan los más bellos principios cuando no son más que estériles consejos y siempre que el poder todo se reúna en una mano, sin equilibrio, sin división; el poder absoluto está constituido y si la libertad y las garantías existen no es por las formas sino por la voluntad siempre precaria de un solo hombre. Así todos los bienes de que México disfruta y la salvación de las libertades públicas las deberán al general presidente, y su gloria será tanto mayor cuanto más fáciles sean los medios de faltar a su deber.

Estas frases escritas a principios del año de 1842, cuando el general Santa Anna inició su periodo provisional, bajo la bandera del legalismo que caracteriza a todos los gobernantes de nuevo ingreso, son sencillamente proféticas y de una visión extraordinaria, para quienes conozcan la historia del Constituyente, pues en efecto, la existencia

de la Asamblea fue en extremo precaria; si por aquel entonces se hubiese conocido a Santa Anna como ahora lo califica unánimemente la historia, las palabras de Otero hubieran terminado indefectiblemente anunciando el pronunciamiento de Huejotzingo, pues como dijera, México esperaba la salvación de las libertades públicas de su general presidente, es decir, de la voluntad de un solo hombre, y de la de Santa Anna no podía esperarse sino la tiranía aguijoneada por la ambición desenfrenada, supuesto que los medios para faltar al cumplimiento del deber eran orgánicamente sencillos.

En efecto, veamos cómo pensaba Santa Anna respecto al Congreso Constituyente. En carta confidencial y reservada que desde el Palacio Nacional dirigió al general Mariano Paredes y Arrillaga, con fecha 30 de abril de 1842, se expresaba de la siguiente manera que no deja lugar a duda en lo que concierne a su actitud para con la Asamblea:

El gobierno, pesando con madurez diversos inconvenientes, se ha decidido al fin porque se observe con religiosa puntualidad el Plan de Tacubaya, pues aunque el resultado de las elecciones ha producido una alarma general, porque, casi en su totalidad, la especie de sujetos nombrados hace pronosticar consecuencias desfavorables, sin embargo se ha creído más acertado pasar por estas dificultades, antes de exponernos a que se diga que el ejército y su jefe faltan a sus promesas; así es que el Congreso se reunirá el día fijado en la convocatoria; si este cuerpo cumple bien, lo habremos ganado todo y si mal, la nación resolverá si admite o no sus deliberaciones, sin que en este caso sean responsables ni el gobierno ni el ejército, de los extravíos de los diputados. Un sentimiento nacional y uniforme será el que desapruébe aquellos actos que contraríen las esperanzas y la voluntad de los pueblos.<sup>3</sup>

La respuesta no se hizo esperar mucho, y el 10 de mayo Paredes daba su anuencia a los propósitos de Santa Anna; en carta de esa fecha le dice que “si el Congreso consigue que, separándose de la rutina conocida de los partidos, llene los deseos de la nación todo quedará concluido como nos los propusimos; si, por desgracia, se obstina en reproducir escenas que la nación detesta, ella misma, guiada por su ilustre jefe, pondrá el remedio”.<sup>4</sup>

Estos documentos revelan, a mi juicio, con toda claridad la situación política a la que se enfrentaría el Constituyente; demuestran en forma indefectible que Otero tenía razón al considerar que la existencia de la asamblea estaba supeditada a la voluntad de Santa Anna, quien no consultaba la opinión de Paredes, sino que lo instruía y preparaba, con suficiente anticipación, en sus malévolos planes, pues al final de su carta de 30 de abril, le indica que esas ideas, “las explanará usted con su buen juicio y las sabrá inculcar a nuestros amigos para que, obrando todos de conformidad, aguardemos en calma el desarrollo de los acontecimientos”.

<sup>3</sup> Carta publicada por Genaro García, *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, tomo 32, México, Editorial Vda. de C. Bouret, 1905, p. 45.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 55.

## Ley de Convocatoria

Para cumplir la obligación que le imponía el artículo 4º de las bases firmadas en Tacubaya, el 28 de septiembre, el gobierno provisional ordenó que la Junta Consultiva que hiciera las veces de consejo, se ocupara de formar la Ley de Elecciones, según la cual deberían ser nombrados los diputados al Congreso Constituyente que conforme a los artículos 4º y 5º, habían de reorganizar a la nación.

La Junta a su vez nombró una comisión especial compuesta de cinco individuos de “notorio patriotismo, ilustración y táctica de Congreso” a fin de que se dedicara a redactar y proponer un proyecto de convocatoria.

El proyecto de la Junta, interesante en algunos aspectos,<sup>5</sup> fue reformado en última instancia por el gobierno provisional, que por principio y separándose de lo propuesto por la Junta, estableció que la base para la representación nacional fuese la población; la Junta por su parte había sugerido que fueran los departamentos de la República, la base de la representación sin que se tomase en cuenta el número de habitantes.

El gobierno provisional explicó al respecto, que no juzgaba pertinente adoptar otro principio como base de la representación nacional que el de la población, pues bastaba considerar al Congreso como extraordinario, para decidirse a convocarlo con sujeción a la base mencionada.

Si posible fuera —agregaba— congregarle en un lugar para que él eligiese a sus representantes, ¿cómo debería prescindir de hacerlo?

Pero atendiendo a la inmensa extensión de su territorio y a su población tan crecida, se adoptó designar varios lugares para que dividida la gran masa del pueblo en diferentes secciones, concurra toda ella de modo que es asequible (*sic*) al grande acto de nombrar representantes.

Al mismo tiempo reforzaba tal decisión el siguiente inmejorable argumento:

Se apoyó también en el ejemplo antecedente de los legisladores mexicanos que formaron la Constitución de 1824 y 1836. En una y otra la base había sido la de la población nacional. Lo que acredita, sin embargo, que de haber adoptado principios contrarios, estuvieron

<sup>5</sup> El proyecto presentado por la Junta pasó por el Congreso, el que con algunas modificaciones, a su vez lo remitió al Ejecutivo, el cual, como señalábamos, fue el que en última instancia lo expidió. Aunque se respetó la estructura, lo cierto es que hubo modificaciones entre las cuales consideramos importante anotar las siguientes: el proyecto original proponía como base de la representación nacional a los departamentos, independientemente del número de habitantes con derecho a voto; el Ejecutivo, por las razones que expusimos arriba, determinó que la base para la representación nacional fuera la población.

El proyecto propuso, dentro de los requisitos para ser diputado, el de que fuera padre de familia. El Ejecutivo quitó este requisito y tan sólo consideró que el padre de familia, en igualdad de circunstancias, debería ser preferido.

El requisito de vecindad propuesto por el Consejo fue de cinco años, término, como se señala, que fue reducido a solamente dos años.

El proyecto propuso, dentro de los requisitos para ser diputado, el de que se tuvieran 30 años, edad que fue reducida por el Ejecutivo a 25.

En el proyecto original se propuso que la sede del Congreso fuese Celaya o Querétaro, el Ejecutivo provisional fijó la residencia del Congreso en la Ciudad de México.

de acuerdo en uno solo como independiente arbitrio de influjo, porque era precisamente anterior a todo pacto.

Previsto, pues, que la base de la representación nacional fuese la población, se dispuso en la convocatoria expedida por el gobierno provisional, que se nombraría un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 35 mil, previas rogaciones públicas en las catedrales y parroquias, implorando el auxilio divino para un mejor acierto en sus funciones.

Para ser diputado se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, nacido en el departamento o avecindado en él (dos años), disponer de un capital físico o moral, giro o industria honesta que produjera al individuo lo menos un mil quinientos pesos mensuales, además de que debía reunir todas las cualidades que se necesitaran para ser elector primario y secundario; en igualdad de circunstancias los casados, viudos y cabezas de familia merecían ser preferidos.

Todos los ciudadanos mexicanos por nacimiento o adopción, tenían derecho a votar en las Juntas primarias. Sobre el particular arguyó el Ejecutivo que no se hacía la distinción para ser nacido aquí o en el extranjero, porque se consideraba que “el cosmopolitismo es el compañero o la consecuencia de la civilización de los pueblos”.

No se excluyó del derecho de concurrir como representante en el Congreso, a ninguna clase o individuo porque —según se decía— no era lícito decidir los derechos que adquirieron los mexicanos desde el día en que se inició el pacto nacional de Igualdad.

La elección que debería realizarse conforme a esta ley no era directa, subsistiendo las elecciones primarias y secundarias. Al respecto deberían constituirse Juntas primarias que serían las encargadas de nombrar a un elector por cada 500 habitantes; esos electores nombrarían a su vez, por cada 20 de ellos, un nuevo elector que en las cabezas de los departamentos nombraría los diputados propietarios, así como sus respectivos suplentes.

Las funciones del Congreso no eran indefinidas ni en el tiempo ni en funciones y se limitaban a la expedición de la Constitución y a realizar esta tarea, en un término que no debería exceder de un año.

Además, debería reunirse el Congreso en la Ciudad de México resolviendo así el gobierno provisional, las discusiones que al respecto se presentaron, puesto que hubo proposiciones para que el Congreso se reuniera bien fuera en Celaya o en Querétaro. El 1 de junio de 1842 debería verificarse la primera Junta preparatoria y la última el 9 del propio mes y en ella debería nombrarse presidente, vicepresidente y secretario, ante lo cual se declararía instalado el Congreso para abrir sus sesiones al día siguiente.

## Instalación del Congreso

### *Las elecciones*

Mientras en la prensa de México los diarios de oposición, desde sus columnas daban verdaderas cátedras de derecho constitucional, tratando de instruir a la ciudadanía,

explicando qué era Constitución, qué debería entenderse por pueblo, qué por soberanía nacional, las elecciones primarias y secundarias empezaron a llevarse al cabo.

Los informes sobre éstas eran por demás variados, ya que mientras en unos se decía que habían sido ordenadas e imparciales, en otros se hablaba de escasez de electores o bien de que los “léperos” se habían arrojado sobre las casillas. Otros informes más curiosos relataban que no habían logrado instalarse las juntas y que muchos habían dado su voto por evitarse una multa.

Como quiera, éstas se fueron realizando poco a poco; el gobierno y la prensa informaban sobre el resultado de ellas en las diversas entidades que integraban el país. El resultado desde un principio fue motivo de inconformidad sobre todo por el gobierno y sus órganos de prensa, esta vez representadas por *El Diario*. Cuando se supo que en Jalisco habían arrollado los federalistas, el Ejecutivo se apresuró a desconocer las elecciones y a ordenar, en cambio, su repetición. Por otro lado *El Diario*, al enterarse del resultado de las de México, se exaltó llamando a los elegidos “eternos conspiradores y enemigos de todo orden social, los facciosos de 28 y 33, hijos espurios y desnaturalizados”. Como dentro de estos diputados electos se encontraban don Nicolás Bravo y don Melchor Múzquiz, *El Diario*, por supuesto que los exceptuó. Tales declaraciones hechas tan espontáneamente hicieron exclamar a *El siglo XIX*: “Si esto no es provocar la revolución ya nosotros no conocemos el significado de las palabras... ¡pobre nación!”

A pesar de la oposición del gobierno, puede decirse que los liberales moderados ganaron las elecciones y así la asamblea quedó integrada por hombres eminentes que destacaron por su patriotismo, su alteza de miras y sus conocimientos políticos. Y en su seno se halló un respetable porcentaje de letrados, como no lo ha habido quizá en ningún otro Congreso. De los liberales moderados destacaban, por su puesto, Otero, Lafragua, Muñoz Ledo, Olaguíbel, Ezequiel Montes, y junto a ellos, inexpertos pero dando pruebas de su extraordinaria capacidad, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Comonfort e Ignacio Cumplido. Podía mencionarse también a Gómez Pedraza, Bautista Ceballos, Luis de la Rosa y Pedro Ramírez. También deben recordarse, aunque no puede llamárseles propiamente liberales moderados, a José Fernando Ramírez, Bernardo Couto, Rodríguez Puebla, Rodríguez de San Miguel, Joaquín Ladrón de Guevara, Chico Estein, Gordo y algunos otros.

De esta suerte el Congreso se dividió en dos grandes grupos. De un lado los radicalmente federalistas, encabezados por Otero y Lafragua, y del otro la parcialidad conservadora y centralista, dirigidos por don José Fernando Ramírez, don Antonio Elías, don Joaquín Ladrón de Guevara y don Pedro Ramírez.

### *Instalación del Congreso. Preliminares*

Antes de la instalación del Congreso la prensa planteó el principal problema al que había de enfrentarse el Constituyente. Esto es, qué forma de gobierno debería adoptarse. *El cosmopolita* y *El siglo XIX*, por ejemplo, pretendieron preocupar el ánimo de

la asamblea y de la ciudadanía en favor del sistema federal, en contra de la opinión de otros periódicos como *La lima de Vulcano* y *El mosquito mexicano*.

Sin embargo, como una especie de anticipo a lo que iba a acontecer, la mayoría de ellos concluía “que en el Congreso estén representadas todas las tendencias de manera que pudiera prevalecer la opinión que hubiere tenido más séquito (*El cosmopolita*); así también *El mosquito* expresaba que los federalistas mexicanos habían sancionado la independencia de Texas influidos por las instituciones masónicas. Sin embargo, afirmaba que no aborrecía el sistema federal ni ninguna otra forma de gobierno, pues en su concepto una nación puede ser feliz con cualquiera de las formas conocidas si en ella “hay espíritu público y hambre de ciencia y probidad”. Mas quien fijó sin duda verdaderamente la situación fue *El siglo XIX*, el cual consideró que debería darse preferencia, a la sustancia y no a la forma; las constituciones de 1824 y 1836, expresaba, debían servir como un término de comparación para juzgar los avances que se hubieren efectuado y que, en esos instantes, deberían ser superados y situarse por encima de los extremos, ya que la meta consistía en que la futura Constitución fuera un acta de origen democrático y contenido liberal. Ningún cuerpo —afirmaba— podía tener el derecho de representación del pueblo, pues con ello se caería en una aristocracia funesta. Hacer una Constitución equilibrando los intereses sociales, parece —concluía— obra para seres superiores al hombre. Por supuesto que más tarde ellos mismos defenderían con intransigencia la parcialidad a que pertenecían, pero por el momento manifestaron fielmente las inquietudes de la gran mayoría de los mexicanos, que deseaban superar las amargas experiencias del pasado aspirando a que el Congreso fuese capaz de hacer una obra de paz y de organización duradera. Tratábase, pues, de encontrar una idea mexicana para la estructura de la Nación.

Parecía que el gobierno<sup>6</sup> sostenía este punto de vista, pues al inaugurarse el Congreso, Santa Anna manifestó que ensayado el régimen federal primero y el centralista después, habían producido el primero deslealtad y desunión, y el segundo despotismo y amenazas. ¿Cuál convenía a la nación?, preguntó. ¿Por qué no —siguió preguntando y respondiendo a la vez— un eclecticismo político? Mas concluyó, —no sabemos si con ironía— cualquiera que fuese el elegido tendría por base la soberanía del pueblo.

Por fin, después de tantas angustias y esperanzas tal y como se había señalado en las Bases de Tacubaya, el 10 de junio de 1842, entre la algazara de repiques a vuelo, celebróse la solemne apertura del Congreso que pronto habría de entregarse a la ardua tarea de organizar a la patria, por tercera vez.

Instalado éste, se nombró al presidente y al vicepresidente que deberían dirigir las sesiones hasta que no se dictara el reglamento de debates y posteriormente la asamblea se dedicó, por un lado y en compañía del gobierno, a exhortar a los diputados atrasados a que se presentaran de inmediato y, por otro, a nombrar las comisiones encargadas de darle su estructura y composición. De esta suerte se formó desde luego la Comisión de Reglamento integrada por los señores diputados Luis G. Gordo, Crecencio

<sup>6</sup>Simplemente parecía, pues como ya sabemos, Santa Anna tan solo pretendía dejar transcurrir los acontecimientos.

Chico Estein y Juan Bautista Morales; la de Policía, de la cual formaron parte Pimentel, Escobedo y Espinosa; la de Constitución, integrada por Ladrón de Guevara, Antonio Díaz, Pedro Ramírez, José Fernando Ramírez, Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo; y la de Gran Jurado, integrada por Lafragua, Rodríguez de San Miguel, De la Rosa y Bautista Morales como secretario.

El espíritu de fraternidad y de concordia prevalece con tendencias a la exageración, entre los hombres de una revolución que ha derrocado a un gobierno despótico, como decía don Emilio Rabasa, refiriéndose al Constituyente de 57. Idea que también podía aplicarse a este Congreso, en el que sus miembros, desde el primer instante se vieron animados del más ferviente deseo de concordia y de fraternidad para cumplir leal y patrióticamente con su misión. Y es quizá por eso que no repararon al nombrar su comisión de Constitución, la misma que fue integrada por hombres de las más diversas tendencias que al fin y al cabo chocarían dando motivo a las mayores discrepancias.

### *Las pugnas del Ejecutivo provisional con el Congreso*

Los órganos emanados del Plan de Tacubaya, o sea el gobierno provisional y el Congreso Constituyente, estuvieron siempre en tensión constante, reveladora del antagonismo que hubo entre ambos poderes.

Y es que desde un principio el Ejecutivo provisional manifestó sus tendencias absolutistas y por ende su deseo de convertir al Congreso Constituyente en su subordinado e instrumento, mezclándose en sus asuntos, en algunos casos en forma directa; otras, bajo el pretexto de instruirle y de colaborar con él, pero al fin y al cabo haciéndose presente siempre y tratando de interferir las funciones de éste.

Asimismo el Congreso, lejos de desmayar y de ceder ante las pretensiones de la oligarquía castrense, trabajó leal y patrióticamente convencido de la importancia de sus funciones, y como si conociera el significado que su posición y actuación pudieran tener en la historia de las instituciones políticas mexicanas.

Aun antes de instalarse el Congreso, el Ejecutivo provisional, con afanes de déspota, exigió a los diputados la jura del Plan de Tacubaya. En efecto, sabedor Santa Anna de que el Congreso pretendía gozar de su independencia y no seguir ciegamente las miras y tendencias del militarismo vencedor en Tacubaya, decretó el 24 de mayo, que la asamblea, antes de entrar en funciones, prestara juramento al plan proclamado. Ruidosa fue la polémica suscitada con esta determinación y odiosa la hizo además *El diario*, al criticar con dureza la resistencia de los constituyentes. La Cámara vino a tratar el asunto en la última Junta preparatoria celebrada el 9 de junio. He aquí la fórmula del debatido juramento. “¿Juráis a Dios y a la nación la debida obediencia a las Bases publicadas en Tacubaya y adoptadas por la República, así como la Ley de Convocatoria de 10 de diciembre de 1841?” Este juramento debería prestarse en general por el Congreso y ratificarse por los representantes poniendo las manos sobre los Evangelios. Los ánimos se exaltaron ante las exigencias del presidente provisional, y don Luis Gonzaga Gordo, ante el peligro de la desintegración de la asamblea, manifestó que:

...aun cuando *El Diario* había publicado dudas y dificultades respecto al juramento, una ligera explicación bastaría para salvar todos los inconvenientes. El juramento prescrito no puede tener otro efecto que el de obligar a los señores diputados a no ocuparse de otros asuntos que el de la Constitución, en cuyo concepto todos estamos de acuerdo y por lo mismo lo estamos igualmente en que por tal juramento en nada puede perjudicarse la independencia y libertad que debe tener el Congreso para formar la Constitución.

Aparentemente simple, el problema del juramento en sí, adquiría ante los ojos de los congresistas caracteres graves, pues el exigirles el juramento y casi convertirlo de requisito formal, en requisito esencial, percibían los resultados y las funestas consecuencias que podría traer la negativa de la mayoría de los diputados, o sea la ruptura completa con el Ejecutivo, lo que equivalía a decir suspensión y desintegración del Congreso aun antes de que éste se integrara.

No hay duda que el argumento expuesto por Gonzaga Gordo, confirmado y ampliado por el propio *El siglo XIX*, quien también entendió que a pesar de todo, el cumplimiento de dicho mandato no afectaba la libertad del Congreso, fue tomado en cuenta por la mayoría de la asamblea, que se decidió por aceptar el mandato de Santa Anna, jurando la Constitución en la forma adecuada, considerando que lo más importante era el de constituir a la nación, percatado de que al fin y al cabo el requisito no afectaba su libertad de discusión, como quedaría demostrado más tarde. Es de advertirse que esta decisión fue casi unánime, ya que el diputado Francisco M. de Olaguíbel votó negativamente y se retiró del recinto parlamentario mientras se acataba la arbitraria voluntad del generalísimo señor presidente, no volviendo a presentarse hasta el instante mismo en que se llamó a los diputados para que juraran el desempeño leal, fiel y patriótico del poder que se les había conferido, implorando en todo por el bien y la prosperidad de la nación. Más tarde el diputado don José Fernando Ramírez, según documentos publicados por *El siglo XIX*, iría a proponer la separación de Olaguíbel, por falta de juramento al Plan de Tacubaya; además algunos otros diputados, ausentes por el momento, al concurrir más tarde juraron el Plan de Tacubaya y el exacto cumplimiento de su deber. En este caso estuvo don Ignacio Comonfort.

No bien el Congreso había logrado superar este asunto, cuando se le presentó otro aun más complicado y éste era el problema de la inmunidad que debería otorgarse a los miembros del Congreso Constituyente, puesto que en la Ley de Inmunidad vigente no se hacía referencia a la que les correspondía a ellos.

Juan Bautista Morales, ya electo diputado constituyente, como redactor de *El siglo XIX*, publicó algunos artículos sobre la guerra de Texas, que el gobierno provisional consideró subversivos y de alta traición. A consecuencia de estos servicios fue encerrado en la Acordada y sujeto a proceso. El Congreso decidió, en sesión secreta, gestionar de inmediato su libertad. La intervención de la asamblea en este sentido, vióse coronada cuando el presidente expidió un decreto por el que se reconoció expresamente el fuero de los diputados constituyentes en sus negocios civiles y en las causas criminales.

En virtud del decreto aludido fue puesto en libertad Juan Bautista Morales, logrando en esta forma el Congreso resolver la cuestión sobre la inmunidad que le afectaba tan directamente, sin violentarse con el general Santa Anna.

A medida que pasaba el tiempo se hacía más perceptible el afán del Ejecutivo provisional, de inmiscuirse en los asuntos del Congreso, como si adivinase que éste le estaba restando facultades y autoridad.

Así vemos que cuando la comisión expidió el Reglamento Interior del Congreso, al Ejecutivo no le agradaron algunos artículos e hizo las observaciones que estimó pertinentes. Principalmente le contrariaba a Santa Anna que no se permitiera la entrada a los ministros en las discusiones de la comisión de Constitución, así como que se negase el derecho de petición a los militares. “Privar a los militares —decía Santa Anna— del derecho de petición sería una excepción injusta, porque los ciudadanos mexicanos no pierden sus derechos únicamente por servir a la patria con mayores riesgos y con mayores prohibiciones que el resto de sus compatriotas.”

El Congreso, dando una extraordinaria prueba de ponderación y de ecuanimidad, replicó a Santa Anna respetuoso pero firme, que de acuerdo con el reglamento, los ministros podían asistir a las discusiones sobre Constitución, a todas las sesiones públicas aunque no fuesen sobre Constitución, y a todas las públicas que no fueran llamadas por el Congreso y a todas las secretas que pidiera el gobierno. “¿Qué más quiere el gobierno?”, inquiría *El siglo XIX*.

El derecho de petición —dijo la comisión, contestando las observaciones de Santa Anna— no compete a los militares ni puede considerárseles jamás por razón de su oficio, porque éste es un derecho civil que sólo corresponde a los ciudadanos como tales sin que en ningún tiempo se haya concedido a profesión alguna.

...los militares como ciudadanos particulares —concluía— tienen el derecho de pedir..., como personas particulares.

Santa Anna insistió en que era necesario expresar, a pesar de todo, que los secretarios de Despacho fuesen llamados por el Congreso, puesto que el gobierno debería quedar en libertad para instruir a la asamblea e insistió asimismo en que se debería conceder el derecho de petición a los militares.

El Congreso, respecto de esto último, mantuvo la tesis de que los militares, en su carácter de particulares, podían hacer cualquier proposición ante el Congreso. En lo que respecta a los ministros, insistió que no se les cerraban las puertas, sino que podían discutir junto con los congresistas todos los temas de interés general.

Sin embargo, la asamblea fijó, aunque por otros motivos, la posición de los ministros dentro del Congreso. “Los ministros —se dijo— no tendrán el tratamiento de su señoría. Sólo al Congreso y al presidente provisional se les dará el tratamiento de excelencia, porque representan dos poderes soberanos en su línea, no así los ministros, que deberán considerarse como súbditos de estos dos poderes.”

Difícil era, pues, la situación del Congreso, que con gran habilidad y tacto político tenía que ir resolviendo los problemas que le planteaban los afanes autocráticos del presidente Santa Anna.

Sin embargo, debe decirse que no sólo la influencia directa de Santa Anna producía la inseguridad en el ánimo de los constituyentes, pues mientras éstos debatían, en el

exterior tomaba cuerpo la sospecha de que los militares en combinación con Santa Anna, preparaban una especie de golpe de estado que culminaría disolviendo al Congreso. Ya antes *El siglo XIX* había publicado un plan, seguramente extraviado por algún militar, y que fue accidentalmente encontrado en la Alameda, en el que se decía que se preparaba un movimiento que tenía por objeto nombrar a Santa Anna jefe Supremo de la Nación de por vida, generalísimo de las armas de mar y tierra, sin más restricción que la de no poder disponer de la vida y propiedades de los habitantes de México; decía, asimismo, que se debería convocar a una asamblea que formaría un código constitucional sin variar la base primera; habría también un consejo compuesto de dos personas nombradas por cada departamento y que fuera puramente consultivo; y facultado en fin, para resolver las cuestiones territoriales, independientes y religiosas. Aunque más tarde esos rumores fueron desmentidos por el propio generalísimo, lo cierto fue que nunca se dejó de sentir el peligro de una insurrección. Además, había que agregar para dar una idea de la situación que prevalecía entre los congresistas, que por aquel entonces la cuestión de Texas y las relaciones con Estados Unidos eran problemas que inquietaban no sólo al Congreso y al gobierno, sino a la nación entera.

## Composición del Congreso

### *El origen del Constituyente de 1843*

La insurrección levantada en contra de la administración de Bustamante, fue proclamada, fomentada y llevada a término por militares al servicio del gobierno que a la sazón regía, quienes disgustados o ambiciosos quisieron, por sí mismos, hacer triunfar la rebelión. En esta forma el movimiento, en el fondo, fue de militares en contra de militares; pero como

...no proclamara ningunos principios, ni sobre la administración pública ni sobre la forma de gobierno, sino el establecimiento de un poder provisional que rigiera a la República, mientras que sus representantes, legítimamente reunidos, expedían el nuevo pacto y lo planteaban, no resolvió ninguna de las grandes cuestiones sociales que se versaran; era sólo un punto de transición, una especie de interregno en la lucha de los intereses y de las opiniones.<sup>7</sup>

Es decir, como la asonada sólo buscaba la caída de los hombres y de las instituciones que regían a la sociedad, y convocar a la nación para que en medio de la paz y con absoluta libertad constituyese la nueva organización, formando la Carta política, muchos liberales con esperanzas de restablecer el Estatuto de 1824, un gran número de conservadores enemigos personales del gobierno, y no pocos moderados acomoda-

<sup>7</sup>Mariano Otero, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, 2ª ed., impreso por Ignacio Cumplido, 1842, México, Biblioteca Jalisciense-Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, s.f., p. 27.

ticios, se unieron al plan de rebelión, de tal suerte que no trayendo la asonada ningún principio constitucional como programa de acción, daba cabida a todos los credos y partidos políticos.

Natural reflejo de estos antecedentes tenía que ser la composición del Congreso de 42, y fue en esta forma como en su seno había hombres, por cierto eminentes, de todas las ideas políticas y su resultado no fue otro sino que se elaboraron tres proyectos de Constitución, uno liberal, otro conservador y el último ecléctico, y los tres, por demás, representantes de las tendencias político-sociales prevaecientes por aquel entonces.

Antes de analizar la obra del Congreso en cuanto a sus resultados, nos referiremos a su composición interna.

El Congreso Constituyente de 42 quedó formado de 70 diputados, más o menos, algunos de los cuales, aunque ya electos, no llegaron a concurrir por diversos motivos, como Nicolás Bravo, Melchor Múzquiz, Juan Álvarez y Miguel Ramos Arizpe, este último víctima de una parálisis que le impidió asistir, por tercera vez, a un Congreso Constituyente.<sup>8</sup>

La mayoría de los miembros del Congreso, como se ha dicho, pertenecía al partido moderado; además hubo liberales puros, aunque aquí debe hacerse notar que algunos moderados eran radicales en política y solamente moderados en materia religiosa y otros tenían marcadas tendencias conservadoras, las cuales, por el momento, no manifestaban.

Las sesiones fueron diarias y sólo se interrumpieron por festividades civiles y religiosas y empezaron casi siempre a las 11 horas, habiéndose llegado a proponer más tarde que independientemente de la hora en que se abrieran las sesiones, éstas debían durar, indefectiblemente, cuatro horas. Hubo algunos diputados que renunciaron a sus dietas e incluso se hicieron proposiciones, con objeto de asegurar la independencia del Congreso, de que los diputados no deberían aceptar puestos o emolumentos del gobierno; hubo también diputados faltistas, debiéndose anotar por ser de justicia, que don Mariano Otero siempre asistió puntualmente y según las crónicas que hemos leído, nunca se excusó ni aun por causa de enfermedad.

Había bastante gente joven, pero eso no significó que no integraran la asamblea elementos de edad madura, como Couto, los Ramírez, los Rodríguez, Puebla y San Miguel, incluso algunos de los cuales tenían amplia experiencia parlamentaria, por haber participado en anteriores Congresos.

Fueron los abogados de provincia los profesionales que dominaron en este Congreso y la mayoría de ellos dio pruebas de su vasta cultura, citando la Revolución Francesa y las instituciones del vecino país del norte. De los debates es posible determinar la

<sup>8</sup>En efecto, el ilustre hombre envió al Congreso un escrito en el que expresaba los motivos por los cuales no habla asistido a las sesiones. En esa comunicación podemos leer lo siguiente: "...pero por más esfuerzos que ha hecho la medicina para restablecer mi salud quebrantada por un ataque de parálisis, no ha sido posible ponerme en estado de tener el honor de presentarme como deseaba". Y en otro párrafo concluía: "y que continúo haciendo esfuerzos de toda clase para acelerar el día en que yo pueda presentarme a tener la honra que siempre he apetecido en cooperar en cuanto me sea posible a consolidar la justa libertad de nuestra patria y poner por tercera vez mi nombre y mis conocimientos en un tercer constituyente". Comunicación publicada por *El siglo XIX* el 10 de diciembre de 1842.

bibliografía que les era preferida y así aparecen mencionados constantemente Washington, Madison, Gay, Tocqueville sobre todo, por un lado y, por otro, Bentham, Watel, Sismondi, Rousseau y algunos más.

Los debates fueron siempre brillantes, resaltando en unos la erudición, en otros la energía y el refinamiento y en varios más los conocimientos políticos y filosóficos. Es decir, las discusiones fueron en ocasiones hasta deslumbrantes y prescindiendo de las opiniones particulares puede observarse que la mayoría de ellas sostuvieron con dignidad, tino y elocuencia, los argumentos en que basaban sus intervenciones.

El Constituyente discutió como ningún otro, con acopio de razones y observaciones sesudas y experimentadas, la forma federal de gobierno y las ventajas de su aplicación en México, pues en el Congreso de 24, la Federación se impuso desde el Acta Constitutiva para dar satisfacción a las aspiraciones populares y conjurar el inminente peligro de desintegración del país con que amenazaba el ejemplo de la Nueva Galicia. Y si bien es cierto que entonces se tenía un concepto técnico del régimen federal, es obvio que no se conocía el sistema en su forma experimental. Así fue como la discusión en el seno de la asamblea no se basó sólo en simples observaciones de gabinete que traían el sello de la importación extranjera, sino que también se habló de las condiciones especiales de la nación, de nuestra idiosincrasia, de los efectos más o menos ciertos de uno y otro sistema y fue, ante todo, un balance histórico el que fundaba los proyectos de la nueva Constitución.

Debe destacarse la extraordinaria calidad de don Mariano Otero, quien sin duda fue la figura refulgente del Congreso no sólo por la actividad, entusiasmo y dinamismo que desarrolló (puede advertirse que no hubo casi una discusión importante en la que no participara), sino además por sus conocimientos y gran visión. Sus intervenciones fueron siempre oportunas, produciendo enorme entusiasmo, a grado tal que, por ejemplo, el ministro Tornel, enemigo personal e ideológico de Otero, no tuvo empacho en felicitarlo públicamente.

Don Melchor Ocampo constituyó toda una revelación, habiéndole correspondido una de las intervenciones que más emoción despertara.<sup>9</sup> No debe olvidarse la elocuencia y conocimiento de Lafragua, Couto, De la Rosa, todos ellos de acendrado talento y erudición y sobre todo de fino criterio jurídico. Y tampoco a don José Fernando Ramírez, cabeza de los conservadores, a quien no se le puede negar su inteligencia y hasta el tesón con que defendió sus puntos de vista. Ni tampoco al famoso jurisconsulto Rodríguez de San Miguel, quien con fuertes argumentos jurídicos defendió las leyes que afectaban a la Iglesia.

El Congreso, en términos generales, respondió plenamente a la confianza que sus comitentes depositaron en él; y no perdonó trabajos, ni escatimó esfuerzos, ni le arredraron los temores, pues si no le fue dable evitar los sucesos que acabaron con

<sup>9</sup>Estas fueron algunas de sus palabras: “pero el federalismo —explica— no es sólo un sistema político: es la justicia. Y tal, porque significa soberanía del individuo. Mas ser soberano no es poder hacer todo lo que se quiere ni hacer todo lo que se puede. Pretender fabricar un individuo inarmónico, es absurdo. La soberanía representa, simultáneamente, la libertad del hombre y el concierto entre los hombres”.

su funcionamiento, lo cierto es que con honor y gloria sucumbió ante la fuerza; pero mantuvo con firmeza inflexible, el respeto que era debido a su soberanía.

En rigor el patriotismo, la verdad y la justicia, únicas armas del Congreso, acabaron por ser débiles muros ante la arbitrariedad y la fuerza, aunque éstas no pudieron ni nunca podrán quitar la honra y la dignidad con que se comportó la asamblea.

### *La obra del Congreso*

Establecido el Congreso y desaparecida la causa común que unía a los hombres de tan distintas condiciones, tenían que surgir sus diferencias, esta vez tan pronto como se reunió la Comisión de Constitución designada a propuesta de Mariano Otero. Sus miembros se agruparon y dividieron dentro de sus propios principios y se empezó a notar la escisión por razón de sus propios ideales.

Apenas “el proyecto tenía una forma en su parte sustancial —dice la exposición de motivos de la mayoría— y habiéndose acordado dar una lectura a todo lo aprobado, para fijar el juicio de la Comisión en su totalidad, resultó una discordancia”, a la cual se debió que se presentaran dos proyectos para su deliberación en el Congreso: uno suscrito por la mayoría (Díaz, Ladrón de Guevara y los dos Ramírez) y el otro firmado por la minoría, integrada por Otero, Muñoz Ledo y Espinosa de los Monteros.

¿Cuál fue el punto de discordancia? Nada menos que el que se refería a la forma de gobierno, es decir, a un principio constitucional básico, de carácter orgánico, supuesto que los miembros de la Comisión no podían distanciarse por cuestiones de detalle. Por el desprestigio en que habían caído las ideas monárquicas, cuando menos en el ambiente del Congreso, seguramente que a nadie se le habría ocurrido constituir a la nación monárquicamente.

En estas condiciones, sólo quedó en pie en el seno de la asamblea, el sistema republicano y con él el representativo democrático y popular, que por lo menos contaba con la opinión general de la mayoría de los miembros del Congreso.

Con estos antecedentes, el único punto fundamental a discutir que surgió en el seno de la Comisión, fue el de precisar los derechos de autonomía por los que pugnaban las antiguas provincias y establecer las relaciones de éstas con el poder general; definir por cuál de las dos formas, la central o la federal, habría que decidirse, después de que los constituyentes de 1824 y 1836, respectivamente, habían establecido uno y otro sistema.

La primera cuestión que naturalmente debía resolver la Comisión —se lee en el proyecto de la mayoría—, era la relativa a la forma de gobierno y nosotros sostuvimos la que se encuentra expresa en los poderes que nos dieron los pueblos, la que ha sido sancionada por la voluntad soberana, la que simpatiza con todas las creencias políticas, la que ha sido jurada espontáneamente por nosotros, la forma, en fin, que nadie puede combatir y que cuenta con un consenso general: esta es la República popular, representativa, que hemos puesto en el preámbulo del proyecto y que decimos se encuentra consignada y desarrollada en sus artículos. Los señores que disienten estaban de acuerdo con ella, pero exigían que se añadiera

la palabra “federal”, y este fue el asunto de largas discusiones en varios periodos y el que nos ocupó hasta el último día en que se verificó nuestra separación. No convinimos en la adición de aquella palabra porque nos parecía impropia y peligrosa; sin embargo, quedamos de acuerdo que si en ella o en algún punto de discordia que envolviera un principio a juicio del individuo sobre este sólo punto se formaría voto particular para que la Comisión no perdiera su unidad y porque, en todo lo demás, estábamos perfectamente de acuerdo.

Explicado de esta manera el debate desarrollado en el seno de la Comisión de Constitución, tenemos que examinar, por separado, cada uno de los proyectos.

### *El proyecto de la mayoría*

Se ha visto que la cuestión federal era el punto a debate de mayor importancia en el seno del Constituyente. Habíamos vivido cinco años bajo el centralismo organizado por las Siete Leyes y antes doce, dentro de las normas federales consagradas en la Constitución de 1824. ¿Cuál de los dos sistemas prevalecía en el ánimo de la mayoría de la Comisión? Algunos publicistas responden que la mayoría “optó por no optar” y que su sistema era propiamente un término medio entre ambos credos, para buscar los aplausos de los conservadores, sin echarse la reprobación de los avanzados. Otros escritores, especialmente los coetáneos, creyeron que el régimen propuesto era el de un centralismo solapado, que dejaba a los departamentos un “poder vago e indefinido, para que fuera miserable y reducido”.

El primer criterio arranca del estudio de la exposición de motivos; el segundo del proyecto mismo. Aquél es erróneo, porque su visión es parcial y porque debido a una necesidad política de momento, la exposición de motivos de la mayoría, no es congruente con el articulado del proyecto.

Sinteticemos, pues, la parte fundamental de la exposición de motivos, tarea difícil, por la difusión en que se concibe y lo forzado de su sofística argumentación.

La Comisión reconoce sin ambages y de manera enfática, que el pueblo todo reclamaba del Constituyente un pacto federal e individualmente sus miembros se declararon federalistas “con toda su alma” (textual); “el federalismo es nuestra propia sustancia —decían— y por él hemos arrostrado recias persecuciones y enfrentándonos en desechas borrascas”. Natural era, por tanto, que anatematizaran el centralismo y es así como afirmaban que “hay entre nosotros una palabra, que cual la entendemos y hemos visto practicar, es objeto de justa maldición y de merecido descrédito, tal es la de ‘centralismo’.”

Sin embargo, los individuos de la mayoría de la Comisión, abandonaron su propia sustancia, fraccionaron su alma, “que era toda federalista” y no propusieron al Congreso este régimen, porque “la federación, dijeron, es propiamente hablando, un sistema político, pero no una forma de gobierno; porque la palabra federal era impropia y peligrosa”. Sólo el calor de la contienda política puede explicar que el hombre de la talla de don José Fernando Ramírez, que fuera rector del Colegio de Abogados de Durango, y de

cultura vasta y político de experiencia, suscribiera afirmaciones, semejantes, y no puede menos que pensarse que esta confusión del concepto de federación, desde el punto de vista del derecho político, y que constituye una forma irreprochable de gobierno, con la idea que sugiere el mismo vocablo en el derecho internacional, haya sido intencionada, y aun me atrevo a conjeturar que en cierta forma fue impuesta por el general Paredes, quien en carta dirigida a Tornel el 10 de mayo de 1842, afirmó que

...querría que, al representar (en el Congreso), no se hablara de federación ni de centralismo, que han sido los gritos de guerra de las facciones y que, por consiguiente, producen alarma y como que obligan al gobierno a favorecer a un partido y perseguir al otro. El nuestro no es ninguno de los que han desgarrado el seno de la patria...Este partido, si puede darse este nombre a la parte sana de la nación, no puede estar por una variedad de leyes civiles tal, que en una circunferencia de diez leguas haya dos jurisprudencias diversas; por un sistema de contribución que sujete a una mercancía a pagar distintos derechos en cada sección política por la que pase; en suma por un sistema como el que rigió de 1824 a 1835. Todos estos inconvenientes se pueden anunciar en detalle, sin mentar la palabra “federación”, ni hablar de la Constitución de 1824, ni la de 1836 y anunciar que la nación no sufrirá un régimen de esta clase.<sup>10</sup>

Sea lo que fuere, la lectura de la exposición de motivos del proyecto de la mayoría lleva efectivamente al ánimo, la convicción de que la Comisión no optó por el federalismo ni por el centralismo. Veamos lo que decía la exposición de motivos:

La palabra “federación”, pronunciada en los Estados Unidos o en Suiza, es neta, tiene una significación inmensa, envuelve un sistema político todo entero, y encuentra su eco en la choza que levantó el primer aventurero de cada estado; aquella palabra está asociada con la de independencia; tras ella viene la de soberanía, y cuando el americano recita el preámbulo de su Constitución, va recorriendo en cada uno de sus diversos miembros, su historia política, los cambios de su sistema, los ensayos informes y sucesivos que hizo de la federación, y encuentra al fin que aquel preámbulo en cierra todo su pacto, porque en él se detallan los ramos a que únicamente se extiende el poder central. Él sabe que su pacto es convencional, que su estado es soberano, y que cuando a él le plazca podrá pedir la separación, como ya ha comenzado a verse en estos mismos días; él sabe, en fin, que la federación es un pacto, en su esencia de derecho de gentes, y no una verdadera forma de gobierno; ésta es para él la República que ve y encuentra en su estado, y no permitiría que el poder central se le impusiera, porque a su soberanía toca determinarla.<sup>11</sup>

La comprobación de esta verdad se encuentra en ese mismo pacto de 1824, que se cita como el tipo del federalismo y que es una especie de escritura jeroglífica de la palabra federación, que nadie puede definir en México; pues bien, ese pacto destruye y subvierte, desde sus primeras líneas, el sentido misterioso y el principio envuelto en aquella palabra. El acta constitutiva de la Federación mexicana dice en su artículo 1º:

<sup>10</sup> García, *op. cit.*, p. 52.

<sup>11</sup> Isidro Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, tomo III, México, Imprenta del Gobierno, 1871, p. 184.

La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas, etcétera. He aquí derrumbado el principio y trastornado todo el sistema desde su primera oración: la unidad se presenta luego en la palabra “nación” y se ve luego a los representantes de ella que separan. En la otra América no hay nación, y sus habitantes aun carecen de un nombre gentilicio; allí hablan los representantes de los estados libres y soberanos que se ocupan de unir miembros separados; y como no tratan de establecer una forma de gobierno, sino de darse un pacto de unión, del preámbulo saltan luego a organizar el Poder Legislativo general: nosotros al contrario, seguimos barrenando más y más, lo que llamamos federación, en todos y en cada uno de los artículos sucesivos, pues establecemos luego una religión dominante e intolerante, damos y quitamos soberanías, y así de otra porción de cosas que incluyen una evidente germinación de la unidad asentada. No podía ser más palpable el contraste que presentábamos con las instituciones de aquel pueblo, que decía en el artículo 1º de sus reformas: El Congreso no hará ley alguna relativa a algún establecimiento de religión, o prohibiendo el libre ejercicio de ella. Queda, pues, bien delineado el verdadero tipo del pacto de 24, que se quiere llamar federativo por excelencia.

Las consideraciones histórico políticas en que hasta aquí hemos entrado —continúa diciendo la exposición— llevan el objeto de establecer la verdad de las siguientes proposiciones:

1ª. Que la federación supone necesariamente la existencia de estados que, siendo independientes y soberanos, se reúnen bajo un pacto común, sin perder sus atributos, para proveer a su interés general.

2ª. Que bajo este principio la escala de las federaciones es inmensa, sin que dejen de ser tales, por lo más o menos estrecho de su constitución federativa.

3ª. Que la federación es, propiamente hablando, un sistema político, pero no una forma de gobierno.

4ª. Que la palabra “federación” se subvierte y es impropia desde el momento en que se aplica a un pacto social encaminado a relajar los resortes de unión. De estas proposiciones concluimos, que siendo la palabra “federal” impropia en política y en el idioma, aplicada a una forma de gobierno, no debíamos admitirla como adición en el preámbulo del proyecto, porque nuestra misión es la de dar Constitución a una Nación y no a estados independientes y soberanos.<sup>12</sup>

Es obvio que en la exposición de motivos de la mayoría, que revela profundos conocimientos jurídicos, se confundieron no se sabe si intencionalmente o no, dos conceptos totalmente distintos, o sea el de confederación de estados y el de federalismo.

Desde luego, la diferencia fundamental entre la confederación y el gobierno federal estriba en que en la primera, la soberanía radica en cada uno de los estados componentes y en el último, tan sólo en la nación, que en el ejercicio de su propia soberanía y como Estado libre e independiente, se da sus propias normas jurídicas, porque no se concibe la idea de una verdadera soberanía sometida a la vigilancia y a la facultad de

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 185.

intervención de un superior, como acontece con las provincias o estados miembro, en relación con la nación, con los países organizados bajo el sistema federal.

Es decir, se trata de dos conceptos radicalmente distintos: el de la autonomía de los estados miembros, llámeseles provincias, departamentos, etcétera, y otro la soberanía individual y original que pretende atribuirse erróneamente a cada uno de aquéllos. La autonomía implica la idea de un gobierno propio subordinado a la autoridad de un poder central; la soberanía excluye este último concepto.

De la diferencia entre ambas formas de gobierno pueden establecerse conclusiones fundamentales, en lo que toca a uno y otro sistema.

En la confederación las soberanías que unidas la constituyen, en cualquier momento pueden desligarse, es decir, se trata de una verdadera alianza o unión de estados libres y soberanos; en tanto que en la federación no existe la capacidad jurídica de que cualquier miembro pueda separarse por su propia voluntad, so pena de considerar tal acto como contrario a la Carta Magna y es que en este caso no se trata de estados libres, pues a pesar de lo que dice nuestra Constitución, las entidades federativas no son estados libres y soberanos, sino que están sujetos en todo y por todo a los principios que establece nuestra ley de leyes, de tal manera que existen dos jurisdicciones distintas, la una que abarca todo el país y la otra que se circunscribe a las facultades que la Constitución otorga a los estados miembros.

Otra de las diferencias que separa a ambas organizaciones, consiste en que el gobierno federal actúa directamente y por sus propios funcionarios, sobre todos los individuos de la nación, en tanto que en el gobierno confederado no se mantiene esa relación directa con los individuos sino con los estados.

Para entender mejor las diferencias entre una y otra organización, hay que recurrir a los antecedentes norteamericanos.

Así por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el 21 de enero de 1833 y con motivo de un proyecto sobre recaudación de impuestos, el senador Colhum sometió a su Cámara la siguiente proposición: “que los pueblos de los distintos estados que componen estos Estados Unidos, se han adherido como partes de un pacto constitucional”.

Con tal motivo, quedaron fijados los conceptos que en la historia constitucional norteamericana son conocidos con el nombre de “postulados de Webster”, los cuales establecieron la naturaleza que correspondía bien fuera al sistema confederado o al federal. He aquí los postulados de que se trata:

- 1°. Que la Constitución de los Estados Unidos no es una liga, confederación o pacto entre el pueblo de los diversos estados en su capacidad soberana, sino un gobierno propio, fundado en la adopción del pueblo, y que crea relaciones directas entre el gobierno y los individuos.
- 2°. Que la autoridad de ningún estado tiene poder para disolver estas relaciones; que nada puede disolverlas sino la revolución, y que consecuentemente no puede existir la secesión sin la revolución.
- 3°. Que existe una ley suprema, que es la Constitución de los Estados Unidos, los actos del Congreso en aplicación de ella y los tratados, y que en los casos que no son de naturaleza a asumir el carácter de un juicio en ley o equidad, el Congreso puede juzgar e interpretar en

definitiva esa ley suprema tantas veces cuantas tenga ocasión de producir actos legislativos; y que en los casos susceptibles de asumir y que en las circunstancias asuman el carácter de un juicio, la Suprema Corte de los Estados Unidos es el intérprete final.

4°. Que la tentativa de un estado de abrogar, anular o invalidar un acto del Congreso, o detener sus efectos dentro de sus límites, por la razón de que, en su opinión, tal ley es inconstitucional, es una usurpación directa sobre los poderes privativos del gobierno general, y sobre los derechos iguales de los demás estados y una plena violación de la Constitución, y un procedimiento esencialmente revolucionario, en su carácter y en su tendencia.

Se atribuye la exposición de motivos, en su parte sustancial, a la pluma del ilustre juriconsulto duranguense don José Fernando Ramírez. ¿Cómo es posible que un hombre tan eminente, insistimos una vez más, que había formado una asociación patriótica cuyos fines eran propagar la instrucción pública y enaltecer el civismo del pueblo, se haya atrevido a suscribir, difundir y fomentar los conceptos a que venimos haciendo referencia? No hay duda: entre confederación y federación las diferencias son esenciales. Sólo la política, que en ocasiones todo lo corrompe, puede dar una respuesta aclaratoria a la tesis que pretendía hacer valer en el seno del Congreso, don José Fernando Ramírez.

A pesar de lo que afirma la exposición de motivos, si se examina el articulado mismo del proyecto de Constitución, se verá que en realidad se propuso un centralismo quizá más absorbente que el estatuido en las Siete Leyes, con la coincidencia de que los autores de ella, como los individuos de la Comisión que formó la mayoría de 1842, presentaron su obra como ecléctica y rehusaron siempre el título de centralistas.

La autonomía de las provincias y como correlativas la existencia y amplitud de las facultades del poder central, constituyen la base para determinar si un gobierno es o no federal. Dentro de este criterio procuraremos estudiar el proyecto.

Su artículo 80 es el del más puro raigambre federalista: “Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos”, y si a este precepto se agregan las 33 fracciones del artículo 79, que enumeran las facultades del Congreso general y que están inspiradas en la Constitución de 1824, parece que en realidad la mayoría había propuesto la organización de un verdadero régimen federal. Pero el estudio completo del proyecto revela claramente que todo esto era una vana apariencia, que sólo se empleó la fórmula o la expresión de las constituciones federales y que se dejó a los departamentos un poder indeterminado, oscuro y reducido. Desde luego, el proyecto proclamó la unidad del Poder Legislativo y lo depositó en el Congreso general, cuya acción podía comprender todos los pormenores de la vida social y no sólo a los que afectaban propiamente a los negocios del poder central; y aquí surge la primera característica del proyecto que excluye la posibilidad de calificarlo como ecléctico. Otero, al estudiar esta cuestión afirmó con justeza que,

la Constitución de Norteamérica, dice: “Un Congreso de los Estados Unidos compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes, será investido de todos los poderes legislativos determinados por esta Constitución”, y la nuestra de 1824, dice: “Se deposita el

Poder Legislativo de la Federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”, con lo que se ve que ambas, al sentar la base del Poder Legislativo, las circunscriben a los negocios de la sola Federación, dejando para los demás el de los estados. Mas el proyecto de Constitución de que nos ocupamos dice, como en todas las constituciones centrales o unitarias: “El Poder Legislativo de la nación una e indivisible, reside en las Cámaras”, y es de tanta importancia este artículo que en realidad ya no necesita otro, porque invistiendo él al cuerpo respectivo del derecho de hacer leyes, ya se sabe lo que es ley y la extensión de sus facultades queda ampliamente reconocida.

Los opositores del proyecto consideraron que conforme a él, los Departamentos carecían del derecho de darse sus propias leyes, porque expresamente se les privó de la facultad de expedir sus civiles, penales, de comercio y de procedimientos judiciales, en cuyas materias sólo podían dictar “disposiciones secundarias y reglamentar su práctica” (Art. 135) y solamente quedaron autorizados para dar, interpretar, derogar o reformar sus propios estatutos, los que no se consideraban, en forma alguna, como sinónimos de leyes.

Por otra parte, el proyecto facultaba al Congreso nacional para “reprobar los estatutos de los departamentos en la parte que pugnara con la Constitución o con alguna ley general (Art. 79, fracc. I), con lo cual se constituía al “poder central, decía Otero, en juez y arbitrador en las diferencias en que era parte interesada”. Además, agregaba, la condición de las provincias se hacía sumamente precaria, porque “en toda la Constitución no se ve ni un solo remedio que condene la tiranía de los legisladores, ni un solo recurso al que puedan apelar los departamentos oprimidos. En el centralismo, al menos sus quejas podían ser oídas por el conservador”.

Otra cuestión de vital importancia consiste en que el proyecto disponía que una ley general, expedida por el Congreso nacional, dividiría las rentas en generales y particulares, y fijaría el máximo de las que podían establecer los departamentos para los gastos de su administración interior, debiendo éstos “remitir anualmente al Congreso y al gobierno supremo, nota circunstanciada y comprobada de los ingresos de su tesorería, con relación al origen de unos y otros” (Art. 137, fracc. IV). En suma, la materia de impuestos era de carácter general y prácticamente se anulaba a los departamentos el derecho de votar sus arbitrios. Esto es suficiente para calificar el proyecto de francamente centralista, porque como el mismo Mariano Otero dijo en esa ocasión: “Un gobierno sin erario será siempre un vano simulacro de poder y si hay algo averiguado en la ciencia política, es que el poder reside en el que decreta los recursos y atribuye sus productos. La historia del mundo enseña que el poder absoluto nunca se ha realizado sino cuando se reúnen en una mano los derechos de decretar los impuestos y los gastos”.

En resumen, el proyecto proclamaba la unidad del Poder Legislativo, privaba a los departamentos de la facultad de legislar en materia de derecho privado, los autorizaba para reglamentar las disposiciones secundarias de los juicios y para interpretar, reformar o derogar sus propios estatutos, pero éstos podían ser reprobados por el Congreso nacional, con la condición única de que pugnaran con una ley general, por secundaria que ella fuere, y como si todo esto no bastara, se les privaba del derecho de votar sus

propios arbitrios y de reglamentar sus gastos, sin perjuicio, además, de la contraloría que sobre ellos ejercía el poder central.

¿Puede decirse, en estas condiciones, que la mayoría de la Comisión, “optó por no optar” y que estableció un sistema ecléctico? Manifiestamente que no, pues el proyecto era analíticamente centralista, pero presentado en forma habilísima para buscar el aplauso de los conservadores, sin enfrentarse con la reprobación de los avanzados.

Para dar una idea aproximadamente cabal de este proyecto es necesario resumir, lisa y llanamente, sus principales disposiciones.

Desde luego establecía la intolerancia religiosa, al declarar que “la nación profesa la religión católica, apostólica romana y no tolera el ejercicio público de otra alguna” (Art. 2º). Enseguida hace una importantísima enumeración de los derechos del hombre, lo que revela que el ejemplo de las Siete Leyes en esta materia no resultó infructuoso; posteriormente hace la distinción entre extranjeros, mexicanos y ciudadanos, y exige una renta de cien pesos anuales, procedente de capital físico, industrial o de trabajo personal y honesto y saber leer y escribir, para gozar de la calidad de ciudadano e introduce la novedad de dar “una formal permanencia a los colegios electorales”.

Divide el ejercicio del Poder Legislativo en dos Cámaras. Una, la de diputados, respondería al elemento democrático, aun cuando se exigía para ser miembro de ella, una renta efectiva de cien pesos mensuales y haber desempeñado los cargos concejiles para que se fuere nombrado (Art. 51), porque, como decía Sismondi: “La municipalidad es la grande escuela de la ciencia social y del patriotismo.” El Senado no podía representar el elemento federativo, porque la Federación se había proscrito; pero el proyecto buscó que se compusiera por hombres de experiencia, de educación en la ciencia política, creándose “una especie de aristocracia de talentos, ciencia, experiencia y fortuna, que siempre ha hecho bienes”, y que fuera una garantía de moderación, que se opusiera a las exaltaciones de la juventud, que iba a llenar los sitios de la Cámara Baja.

El Poder Ejecutivo, depositado en el presidente de la República, era designado por un cuerpo electoral de primer grado, para que “los candidatos vieran de cerca la fuente de su poder, se acostumbraran a respetar los derechos del pueblo y a practicar las virtudes que aquél exige para que merezcan ser colocados al frente de sus destinos”. Se desterró la facultad del Congreso para declarar la incapacidad moral del presidente, y se propuso el establecimiento de las facultades extraordinarias como elemento constitucional, porque cuando se “tiene que escoger entre bienes y males, no hay incertidumbre; pero cuando la elección se ha de hacer entre males y males, ésta sí que es una dificultad suprema”, dice la exposición de motivos, y agrega:

Habíamos pensado imitar al legislador que no quiso pensar en el parricidio, mas no era posible sobreponerse a los hechos; y en tan dura alternativa quisimos mejor que las facultades extraordinarias fueran un elemento constitucional y que su ejercicio estuviese subordinado a ciertas reglas. Por esto hemos dividido en tantas fracciones separadas el artículo 79, pues opinamos que cuando el Congreso las conceda, ha de enumerar aquellas que concede; tiene además la ventaja de que el Ejecutivo no queda erigido en legislador universal.

Esta proposición es digna de alabanza, porque desde las primeras épocas de la vigencia de la Constitución de 1824 el Congreso había delegado sus funciones otorgando “facultades extraordinarias”, manifiestamente anticonstitucionales, aunque necesarias desde el punto de vista político y esta delegación, ya endémica en el país, significa el rompimiento de las instituciones y la ilegalidad como hábito de gobierno. En cambio, autorizándose y reglamentándose la concesión y uso de aquellas facultades, cuando menos el principio institucional se salvaba y aun podía evitarse que el presidente se convirtiera en legislador universal.

Otra de las instituciones que habían producido graves males y serios trastornos al país, era la de la vicepresidencia. Conforme al artículo 85 de la Constitución de 24, se tenía por electo para la presidencia a la persona que obtuviera mayor número de votos y para la vicepresidencia el candidato que le siguiese en número de sufragios. Esta disposición, tomada de la Constitución americana, en donde tampoco produjo buenos frutos, dio lugar a que presidente y vicepresidente pertenecieran generalmente a partidos o a ideas políticas distintos —como antes se decía en la introducción de este trabajo—; que el vicepresidente se considerara no sólo defraudado, sino con arraigo y apoyo en la opinión y, por tanto, se constituyera en amenaza para el titular y se estableciera el germen de una asonada o una rebelión. El proyecto propuso la supresión total de la vicepresidencia de la República y previno (Art. 42) que en los casos de vacante, impedimento temporal, o si el titular no se presentare a tomar posesión de su encargo, que el Congreso eligiera de entre los senadores y por mayoría de votos un presidente interino.

A pesar de que en el seno del ejército se había iniciado activa propaganda en contra del Constituyente, el proyecto aborda, con la timidez característica de lo que se creía habilidad política, el problema del militarismo en México. Hace un estudio de nuestras luchas intestinas, considera al ejército como “una potencia social”, lamenta que “la Nación sea para el ejército y no el ejército para la Nación”, y afirma que las revoluciones son generalmente consecuencia de lo anterior y que,

...el militar cargado de servicios y años, que ve elevado repentinamente a los últimos honores de la carrera al que apenas ponía en ella un pie, lo desprecia de todo corazón y aborrece con toda el alma al gobierno que lo elevó. El que ha visto ascensos tan rápidos y cree notar que un levantamiento oportuno y tal vez una perfidia, pueden colocarlo súbitamente en la misma esfera, hace una revolución sin pararse en los medios: cuando el militar encuentra que estos sacudimientos terminan siempre en bien; que en ellos no hay grandes peligros que correr, y que por otra parte son el medio más seguro de adelantos, entonces, en el día que termina la revolución, se comienza a redactar el plan de la que debe seguirla; de esta manera nunca habrá paz, nunca orden ni prosperidad.

La República ha tenido varias oportunidades para restañar este mal y se han perdido por la inexperiencia de nuestros gobernantes, en quienes aun fermentaban ciertos hábitos envejecidos; quiso curarse el mal irritándole y oponiéndole otro mal de la misma clase. Cuando un partido había triunfado tomaba sus disposiciones para deshacerse legalmente de los militares que le estorbaban, en lo cual no veían aquéllos más que

venganzas legales: “El mal quedaba en peor estado, porque los oprimidos se levantaban a la hora menos pensada, como héroes y con nuevos esfuerzos. Apelóse a las milicias cívicas y con esto se causaron dos males de magnitud enorme: los dos ejércitos se hicieron una guerra de exterminio sin obtener otra ventaja que la de destruir, de una manera irreparable, la base primordial de las repúblicas: las milicias cívicas.”

Después de esta clara exposición, el proyecto encuentra un remedio positivamente endeble para tanto mal. Propone, en su artículo 153 que “a la milicia permanente corresponde de preferencia, defender la independencia de la nación haciendo la guerra a sus enemigos exteriores, auxiliada por la milicia activa”, cuya función principal, conforme al precepto siguiente, “es la conservación del orden interior de la República, cuando se turbe extraordinariamente”.

Impropia manera de resolver el problema, que se ahonda más, creando dos fuerzas, una frente a la otra, con funciones constitucionales distintas, pero con ambiciones reales idénticas, y que necesariamente tenderán a destruirse perturbando la paz pública. La solución propuesta fue oportunista, pero pésima. El único camino a seguir es la educación del espíritu militar; hacer saber a los componentes del ejército que ellos son los guardianes de las instituciones, no los amos del país; que la soberanía reside en el pueblo y no en “la punta de las bayonetas y en las bocas de los cañones”, como dijo Otero, y respaldadas así las instituciones, podemos tener paz y tranquilidad, mas no por medio de líricas frases escritas en nuestras incumplidas constituciones.

Sabida es la suerte que corrió el proyecto. Sufrió duros ataques motivados por su centralismo solapado; y los diarios lanzaron sus diatribas contra los defensores de la exposición de motivos.

El opositor más sagaz, más enérgico, más inteligente y más constante fue don Maria no Otero, alma de la minoría de la Comisión. Ya se sabe que por aquel entonces escribía la parte política de *El siglo XIX*, junto con don Luis de la Rosa y Juan Bautista Morales, mejor conocido con el nombre de “El Gallo Pitagórico”; que el periodismo doctrinario vivía en plena actividad y sabido es también que ese diario sostenía a la sazón, los principios del federalismo, que constituían ya una “idea fuerza” y se hallaban enraizados en el sentimiento popular. Otero ocurrió, pues, a las columnas de este diario y pronto apareció suscrito con su nombre el opúsculo titulado “Examen Analítico del Sistema Constitucional Contenido en el Proyecto Presentado al Congreso por la mayoría de su Comisión de Constitución”, obra escrita al calor de la contienda política, planteada dentro del método de la polémica y en la que puso de relieve los yerros del proyecto para forjar con ellos un arma de combate.

### *El proyecto de la minoría*

Impresión muy distinta causa el proyecto presentado como voto particular por los individuos de la minoría de la Comisión de Constitución. La exposición de motivos, hecha con premura, revela, muy a las claras, el estilo declamatorio de la época; pero no

acude a las sofisticadas argumentaciones del que presentó la mayoría integrada por don Antonio Díaz, don Joaquín Ladrón de Guevara, don José Fernando y don Pedro Ramírez.

Después de las frases de ritual, de la protocolaria declaración de sus autores sobre “la desconfianza que produce el conocimiento de su insuficiencia” para soportar “el terrible peso que los agobia” en el “arduo y delicado trabajo” de formar una Constitución, expresan vehementemente su seguridad de que su labor no es puramente teórica y especulativa, sino que, por el contrario, deben fijar su atención en la conveniencia de las leyes que van a meditar y sancionar con absoluta imparcialidad “sobre la influencia que en la felicidad o en el infortunio de la República habían tenido sus instituciones, y la que pudieran tener en el porvenir”.

Con estos propósitos, la minoría de la Comisión, igual que lo habían hecho antes los de la mayoría, reconoce como única forma de gobierno posible, la que sustentan los principios del sistema representativo, popular y republicano, y propone en la exposición de motivos y en el proyecto mismo “la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demanda, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional”, porque “la federación es la única forma de vida de una nación, compuesta de tantas y tan diversas partes; nunca hemos creído, decían, que fuera preciso organizar a la nación de modo que esas partes perdieran los vínculos en que consiste su mutua fuerza; cuando hemos visto que en nuestro favor estaba el voto ilustrado y libre de la nación que la adoptó en 1824 y que la sostuvo hasta que le fue arrebatada”. En este proyecto no se encuentran las incongruencias manifiestas que caracterizan al de la mayoría. El artículo 20 expresa claramente que se trata de organizar a la nación dentro del régimen federal; se establece en el siguiente la forma de fijación de límites de los estados; y en el artículo 24 se dice expresamente que su administración interior será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución, para la observación de la unión federal.

Se ve, pues, la diferencia sustancial que separa a ambos proyectos y sólo a guisa de curiosidad señalaremos algunas de las disposiciones fundamentales del que presentó el grupo minoritario integrado, como es sabido, por Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo y Mariano Otero.

Desde luego la Constitución reconoce “los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales y que todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos y la protección que se les concede es igual para todos los individuos” (Art. 4º). Esta disposición que pugna con la técnica jurídica, pero que cuadra con el espíritu de la época y sobre todo parecía tener como propósito difundir el concepto e imponerlo como norma en el espíritu público, era seguida de la enunciación de los derechos del hombre, entre los que se encuentran los de la libertad personal, el de la inviolabilidad del derecho de propiedad (“nadie puede ser privado de su propiedad ni del libre uso de ella”, decía la fracción V del art. 5º); la de seguridad, la de igualdad y otras de carácter penal. Sólo se han querido apuntar estas disposiciones, reservándonos para después, hacer un análisis de su importancia histórica, que significó nada menos que reforzar las bases del individualismo en el derecho público nacional.

El proyecto, igual que el de la mayoría, exigía, para gozar de la calidad de ciudadano, haber cumplido 21 años, saber leer y escribir y tener una renta mensual de ciento cincuenta pesos (Art. 7°). Sin duda “han estado muy lejos de la exageración —decía la exposición de motivos—, los que han restringido el ejercicio de los derechos de ciudadano a los que sepan leer y escribir y que han procurado buscar para los cuerpos selectores y para la representación nacional, las condiciones de propiedad que en las naciones ilustradas se consideran como la mejor garantía de orden”. Esta disposición es digna de aplauso, pues el derecho electoral en el sentido de declaración de la voluntad es, como dice el maestro Rabasa, el “ejercicio de un derecho activo, sólo posible en quien lo conoce y para el que sólo el conocimiento da capacidad”.

Coincide el proyecto con el de la mayoría en materia religiosa, al establecer que “la religión de la República es la católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de otra alguna” (Art. 19), y también divide el ejercicio del supremo poder de la nación, en legislativo, ejecutivo y judicial, con la diferencia de que se proscriben las facultades extraordinarias, al establecerse que “jamás se pueden reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades” (Art. 27).

Es también semejante la organización que el proyecto da al Poder Legislativo, excepto, naturalmente, en la cuestión federal que resuelve con acierto, y respecto al Poder Ejecutivo se encuentran pocas diferencias sustanciales, coincidiendo también con el proyecto de la mayoría, en que se suprimiese la institución de la vicepresidencia, aunque el interino, según el proyecto minoritario, sería designado por la Cámara de Diputados, que votaría por estados y en el intermedio que hubiere, entre la falta de propietario y el nombramiento del interino, quedaría encargado del gobierno el presidente de la Suprema Corte de Justicia (Art. 55).

En donde las diferencias son sensibles y sobre todo de suma importancia, es en la organización del Poder Judicial. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían electos en la misma forma que el presidente de la República y (Art. 68) perpetuos en sus encargos (Art. 69); gozarían de fuero constitucional (Art. 70) y no podrían obtener del gobierno general ni del particular de los estados, ningún empleo, cargo o comisión (Art. 72). Natural era que se buscaran todos los elementos indispensables para asegurar la autoridad e independencia de la Suprema Corte, atento lo dispuesto en el artículo 81, que textualmente decía:

Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

1. Todo acto de los poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados que se dirijan a privar a una persona determinada de algunas de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden en el lugar de la residencia del ofendido.

Una vez más, dentro de la evolución del juicio de amparo, encontramos la necesidad de mantener el equilibrio constitucional. Veamos el porqué de esta disposición:

No contentos con estas garantías, decía la exposición de motivos, hemos dado al poder general la facultad de anular todos los actos contrarios a los principios solemnemente consignados en esta Constitución; y para que se viera cómo no despreciábamos hasta la última precaución, hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los poderes Legislativo y Ejecutivo de los estados, ante la Suprema Corte; poder titular de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas en el caso bien remoto de que aun fuesen holladas con tantas precauciones.

Don José Fernando Ramírez, el irreconciliable enemigo de Otero, señala a éste como el único autor del proyecto de la minoría. Al referirse a los trabajos de la Comisión de Constitución y a la actitud de Otero en ella, afirma que éste “fue sobrellevando la discusión hasta que hubo un proyecto formado por la mayoría y en este momento se separó para formar un voto particular que fijara la atención sobre sí y propuso abiertamente la federación”.<sup>13</sup>

No es de suponerse que este proyecto haya sido obra exclusiva de Otero, pero sí resulta evidente que fue el alma del voto particular, y si después no tuvo dificultad en suscribir el proyecto de transacción, se debió a que expresamente se dijo en el exordio de él que “ilustrada la materia por la discusión luminosa que acabamos de presenciar en el seno del Congreso, y deseos de complacer en todo sus deseos y demostrar nuestra deferencia ilimitada hacia ellos, no sólo hemos procurado aprovechar las observaciones hechas, sino que nos resolvimos al sacrificio de nuestras propias ideas, conviniendo todos en que el proyecto contendría únicamente lo que aprobase la mayoría de los individuos de la Comisión y sujetándonos a que si alguno de nosotros disenta, no formaría por eso voto particular, sino que se reservaría el derecho de impugnar y de votar, en el sentido de sus opiniones, como un simple diputado”. Es injusto el ataque que hace a Otero el señor Ramírez, al decir que formó voto particular sólo con el deseo de distinguirse y que logrado su objeto “retrocedió inmediatamente retirando su voto el día en que fue desechado el dictamen de la mayoría, firmando a los ocho días otro proyecto enteramente diverso sin dificultad”. Y lo más extraño del caso es que el propio Ramírez, cuya animosidad contra Otero se encuentra en todas las páginas de sus memorias, haya firmado también el proyecto de transacción, que como veremos después, no era enteramente igual al que antes suscribió con la mayoría.

### *El proyecto de transacción y la disolución del Congreso*

El proyecto de la mayoría fue discutido acaloradamente por los constituyentes, habiendo hablado en contra de éste: Ceballos, Lafragua, Arellano, De la Rosa, González,

<sup>13</sup> José Fernando Ramírez, *México durante su guerra con los Estados Unidos*, México, Editorial Vda. de Ch. Bouret, 1905, p. 89.

Ureña, Vargas, Muñoz Ledo, Iturbe, Gordo (don Luis), Morales, Otero y Espinosa de los Monteros, y defendiendo el proyecto: Canseco, Gutiérrez, Cañas, Rodríguez de San Miguel, Baranda y Tornel y Bocanegra, como representantes del gobierno.

Por supuesto que *El siglo XIX* no podía quedarse callado y como el proyecto aparecía ante sus ojos como un absurdo y lleno de incongruencias, abordó el asunto directamente:

Que lo que se quiere es que se haga una Constitución que participe de las dos formas, desnudando a la de 1824 de los defectos que tenía y lo mismo a la de 1836; de este modo, parece que se sale airoso de la dificultad, pero no es así, a lo menos según la inteligencia que se quiera dar a esta respuesta. Si se dijera: “establécese el sistema federal sin los defectos de la Constitución de 1824 o la central sin los defectos que tuvo la de 36”, se diría una cosa exacta, en la que no habría confusión en las ideas y sólo quedaría el asunto reducido a cuestiones de opiniones, puestas en su verdadero punto. Mas con lo que se quiere ilusionar a las personas reflexivas es con darles a entender que se pueden neutralizar las dos formas de gobierno, de suerte que de esta neutralización resulte una tercera entidad, concepto que es enteramente falso porque entre el sí y el no, ningún medio cabe ni puede neutralizarse para que resulte algo positivo, como que ambos mutuamente se destruyen. La esencia de la federación consiste en que las partes integrantes que componen a una nación, sean absolutamente independientes en su gobierno interior. Para explicarnos sin circunloquios: que ejerzan una especie de soberanía con relación a ese objeto. Mientras que las partes integrantes no sean independientes de la manera referida, no hay tal federación; ahora bien, si en las instituciones que se adopten se deja esa clase de independencia a los departamentos, el sistema de gobierno será sin duda federal. Si no se les deja será central, por más que se ensanchen y ponderen las concesiones que se les hagan.

De lo que acabamos de decir, se infiere que una forma de gobierno que se componga de centralización administrativa no es más que una algarabía de palabras, pues que tal forma de gobierno será siempre un centralismo más o menos extenso, según las atribuciones que se den a los departamentos, pero nunca una federación.

Si esto es lo que se pretende, dígame con franqueza, pero no se trabaje con alucinaciones al pueblo, con palabras que no den ideas exactas de las cosas.<sup>14</sup>

*El cosmopolita*, el otro diario liberal que tanto había defendido el federalismo, esta vez presionado por las circunstancias, tomó por otro camino y temiendo la guerra civil, la lucha intestina y fratricida se decidió por la unidad; por la paz a como diera lugar, aunque hubiera que sacrificar los principios:

El actual estado de la nación —decía el periódico en un artículo denominado “¿Qué será de la República?”— es sumamente violento, prolongarlo sería un delito. Una nueva guerra fratricida, podía hacerse retroceder mucho más lejos de lo que se teme.

La condición para la unidad y adoptar el medio correcto, es olvidar el federalismo... Adoptar el federalismo sabiendo que va a arder la República es perecer buscando una vida mejor. Los pueblos —según diciendo— no se organizan por el simple mandato de los legisladores; si su voz tuviera tan gran poder, sería muy fácil hacer los destinos de todos los pueblos.

<sup>14</sup>*El siglo XIX*, 28 de septiembre de 1842.

México será algún día República federal, mas no sólo por lo que digan sus representantes, sino porque ese decreto llegará más adelante a tener gran apoyo.<sup>15</sup>

El 14 de octubre de 1842 y después de haber hecho uso de la palabra don José Fernando Ramírez, defendiendo el proyecto de la mayoría y que complementaba el número de diputados que conforme al Reglamento podían hablar, se propuso que el Congreso declarara que éste estaba suficientemente discutido y aprobada esta proposición, se procedió a la votación nominal sobre si había lugar a votar el proyecto, resultaron 42 votos por la negativa y 36 por la afirmativa, no habiendo, en consecuencia, lugar a votar.

De acuerdo con el Reglamento debióse, en este caso, preguntar si se tomaba en cuenta el voto particular; pero el diputado Lafragua propuso que se invitara a sus autores a que lo retiraran y volvieran Juntamente con el proyecto a la Comisión, a fin de que en un término de 15 días presentaran otro, aprovechando “las luces vertidas en la discusión”. Los autores del voto particular accedieron a esta invitación y re tirando su voto volvieron todos a la Comisión encabezados por don José Fernando Ramírez.<sup>16</sup>

La Comisión, pues, volvió a reunirse para formar otro nuevo proyecto en el que minoritarios y mayoritarios se hacían mutuas concesiones. La cuestión federal, que desde el punto de vista orgánico de la Constitución era la de mayor importancia fue resuelta con marcadas tendencias hacia el centralismo y tal y como lo solicitaba la mayoría de la Comisión se suprimió el uso de la palabra “federal”, aun cuando sí se precisaba la manera y forma como los departamentos debían organizarse, creándose pequeñas asambleas legislativas compuestas cuando más de quince miembros, las que formarían las constituciones departamentales y el Poder Ejecutivo se depositaba en los gobernadores, los que serían además el conducto necesario de comunicación con los poderes generales de la República, “en cuanto pueda pertenecer al régimen interior del departamento y ninguna orden que se diere salvando ese conducto, no sería cumplida ni obedecida” (Art. 108).

El proyecto tenía manifiesto espíritu liberalista en lo que concierne a los derechos del hombre. Declaraba que una de las bases en que descansa la Constitución consiste en las garantías individuales y en la de la creación de un supremo poder regulador.

“La Constitución reconoce en todos los hombres, decía el proyectado artículo 13, los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad”, y como consecuencia declara que la ley es una para todos, suprime los tribunales especiales y los procedimientos singulares y previene que la enseñanza privada es libre “sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar no se ataque la moral ni se enseñen máximas contrarias a las leyes”; se fijan las reglas precisas para la procedencia de las órdenes de aprehensión, exigiéndose que “haya al menos una semiplena prueba para creer que el acusado cometió el delito”, y se afianza constitucionalmente la propiedad, previniéndose que “a ninguna persona, ni corporación eclesiástica o secular, que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella”.

<sup>15</sup> *El cosmopolita*, 1 de octubre de 1842.

<sup>16</sup> *El siglo XIX*, 15 de octubre de 1842.

Asimismo el proyecto era, en cierta forma, liberal en lo que concierne al problema religioso y fue duramente atacado con este motivo.

Cuando en 1821 —decía un diario gobiernista—, se pronunció entera la nación, su primer deseo fue el de conservar la religión de nuestros padres sin mezcla ni tolerancia de otra alguna: éste fue el primero de los artículos del Plan de Iguala; esto se repitió en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824; lo mismo se dijo en la Constitución federal de 4 de octubre del citado año, en las particulares de todos los estados y en las leyes constitucionales de 1836. En vano se pretendió por algunos que no se profesase exclusivamente esta religión, que se tenía por la única divina; la única verdadera, la única en que puede salvarse el hombre. A pesar de esto, viéanse ahora unos jovenzuelos aprendices de protestantes diciendo en el artículo 31 del proyecto de Constitución: “La nación profesa la religión católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de alguna otra”; luego sus autores pretenden el ejercicio privado de los otros cultos y no podrá perseguirse a cualquier habitante de la República a quien se le ocurra erigir capilla u oratorio que no sea público y dedicarse en él con sus hijos, con sus criados y amigos al ejercicio de la religión que se le antoje. Más aun: el artículo 13, garantía cuarta dice: “la enseñanza privada es libre sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque a la moral”; luego cuantos protestantes, deístas, ateos quieran, podrán establecer entre nosotros escuelas, como no sean públicas y enseñar en ellas todos los errores que no ataquen a la moral. La novena garantía dice así: “Ninguno puede ser molestado por sus opiniones y todos tienen derecho para publicarlas, imprimir las y circularlas de la manera que mejor les convenga”; luego bien podrá cualquiera opinar cuando guste sobre todas las materias, aun cuando sea sobre la existencia de Dios. Solamente, dice la décima: “se abusa de la libertad de imprenta atacando directamente el dogma religioso o la moral pública: estos abusos serán juzgados y castigados por los jurados de imprenta”; luego no será abuso atacar el misterio de la Trinidad, el de la Encarnación del Verbo de Dios, el de la presencia real de Jesucristo en la Eucaristía y generalmente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente los dogmas, los jueces serán, no los tribunales eclesiásticos, sino los jurados de imprenta, cuya religión y moral Dios sabe cuál será. ¿Habría hecho más una comisión de ateos? No es menor su avilantez en lo que al ejercicio tocaba. El artículo 132 dispone: “La milicia activa de mar y tierra permanecerá en asamblea y no se pondrá sobre las armas sino en virtud de una ley que fijará su número, la clase y tiempo de servicio que debe prestar según su instituto”; y el 10 impone a todo ciudadano la obligación de alistarse en la guardia nacional; ¿acaso no equivale esto a concluir con el ejército regular?<sup>17</sup>

Además, el cabildo de Guadalajara consideró artículos antirreligiosos aparte de los mencionados, el de que entre las atribuciones del Congreso, que se estableciera que a éste pertenecía dar instrucciones al gobierno, cuando se llegare el caso, de celebrar concordatos, así como la facultad que se le daba a este mismo de dar los pases o retener los decretos conciliares o bulas, pero el que realmente lo hizo “estremecer” fue la facultad que se daba al cuerpo legislativo de dictar leyes sobre los negocios eclesiásticos: “ciertamente —se decía— con este artículo queda la potestad eclesiástica reducida a

<sup>17</sup> *México a través de los siglos*, tomo IV, p. 491.

la última calidad y la nación reasume el poder del soberano pontífice y de los obispos, es la cabeza de la Iglesia mexicana y ésta perdiendo su cualidad, quedará como la de Inglaterra, establecida no por Jesucristo sino por la ley.”<sup>18</sup>

El Congreso había discutido aproximadamente setenta artículos del proyecto, sus miembros se entregaban con actividad y empeño a buscar la Constitución ofrecida; pero Santa Anna ya había dicho que si el Constituyente cumplía mal “la nación resolvería si admitía o no sus deliberaciones y que un sentimiento nacional uniforme sería el que desaprobaba aquellos actos que contrariaran las esperanzas y la voluntad de los pueblos”, y nuestra pasiva voluntad nacional se manifestó nuevamente al finalizar el año de 1842 (11 de diciembre) en la farsa vergonzante tramada por el mismo Santa Anna, que se conoce con el nombre de Pronunciamiento de Huejotzingo, por medio del cual se desconoció al Congreso Constituyente, con el pretexto de que:

...no respetaba la religión sacrosanta de nuestros padres, puesto que permite el ejercicio privado de cualquier otra, contra los principios que deben seguirse en un país católico de corazón; ensancha la libertad de imprenta hasta convertirla en un instrumento de sedición sin freno; desconoce la necesidad, utilidad y servicios del ejército compuesto de mexicanos virtuosos; pone en peligro la independencia nacional, porque a la vez que establece las milicias cívicas, fuente inagotable de males y el error más grave que contenía la Constitución de 1824, se hace más extensa en el proyecto; prohíbe la pena de muerte bajo el falso pretexto de filantropía y finalmente establece y sistematiza la anarquía en todos y cada uno de sus títulos.

*El siglo XIX* afirmaba que “tomando el pretexto de una voluntad nacional que no existe” se disolverá el Congreso y así fue en efecto, porque el clero por una parte y el ejército por otra, iban a encargarse de esta tarea desmoralizadora y el Constituyente quedó no sólo desconocido, sino disuelto.

Don Niceto de Zamacois nos relata, en estilo claro y conciso, los acontecimientos anteriores a la disolución del Congreso:

El Congreso, a cuyos oídos habían llegado las palabras que contra algunas de las materias que trataba, pronunciaba —una parte numerosa del público— temió que algo se dispusiese contra él, y nombró una comisión de su seno para que se acercase al presidente interino don Nicolás Bravo, y le preguntase si sancionaría la Constitución. Se ignora si la contestación de Bravo fue completamente satisfactoria; pero no es de creerse que fuera lisonjera, cuando el ministro de Guerra, don José María Tornei, en una circular que dirigió a los comandantes generales con fecha 19 de noviembre, decía que “el proyecto de Constitución era un código de anarquía; que con el manto del Congreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1829 y 1833”. El Congreso, deseando terminar pronto la Constitución para verla sancionada antes de que aconteciese algún movimiento que interrumpiese sus tareas, redobló su trabajo, habiendo habido día en que se aprobaron 10 y hasta 12 artículos.

<sup>18</sup>“Observaciones que hace el venerable cabildo de Guadalajara.”

El gobierno, que anhelaba seguir rigiendo los destinos con las extraordinarias facultades que le daban las Bases de Tacubaya, se aprovechó del disgusto causado en la sociedad por algunos articulados de la Constitución que se estaba formando, y recurrió a un medio para conseguir sus fines. Valiéndose de personas de su entera confianza, logró que la corta población de Huejotzingo se pronunciase el 11 de diciembre. Los pronunciados empezaban por desconocer al Congreso general “por no merecer la confianza de la nación”; y por exigir que se retiraran los poderes dados a los diputados de Puebla, a cuyo departamento pertenecía Huejotzingo; pedían que el gobierno aprobase esta resolución; que reuniese una Junta de Notables para que reformase la Constitución, gobernando entretanto la séptima Base de Tacubaya, mientras se hacía la reforma; que se pidiese al gobierno provisional de la República, por medio del gobernador del departamento, que disolviese inmediatamente la reunión de diputados, por estar formando una Constitución opuesta en un todo a los sentimientos de la nación, y que continuase el gobierno provisional que le concedieron las Bases de Tacubaya.

El ejemplo de los habitantes de Huejotzingo fue seguido inmediatamente por infinidad de poblaciones, dirigidas todas secretamente por la mano del ministro de Guerra, José María Tornel, que levantaron actas en el mismo sentido.

El 13 de diciembre, dos días después de haberse pronunciado el pueblo de Huejotzingo, se presentó el expresado ministro de Guerra en la Cámara de Diputados a poner en conocimiento de éstos el movimiento verificado. El Congreso comprendió que la tempestad iba a caer sobre sus cabezas; pero resuelto a terminar su trabajo antes de que descargara, siguió con ahínco en él; pero sus esfuerzos se estrellaron ante un acontecimiento que, aunque lo esperaba, no se llegó a imaginar que estuviese tan próximo.

Un repique general de campanas en todas las iglesias y una salva de artillería en la Ciudadela, anunciaron a la población, la noche del 18 de diciembre, que alguna cosa importante había acontecido. El hecho era que la guarnición se había manifestado contra los actos del Congreso, pidiendo que el gobierno continuase rigiendo por entonces al país con las Bases de Tacubaya. A la mañana siguiente, el batallón denominado Supremos Poderes ocupaba todo el corredor contiguo al salón del Congreso, para impedir que se reuniesen allí los diputados. Éstos, viendo que no les era permitido entrar al local destinado a sus sesiones, se reunieron en número de 40, en la casa de su presidente, don Francisco Elorriaga, diputado por Durango, y de allí pasaron una nota al presidente interino de la República, don Nicolás Bravo, preguntándole si continuarían sus sesiones. Viendo que tardaba en enviar la contestación, pasó una comisión a exigírsela. Don Nicolás Bravo contestó en estas precisas palabras: “Toda la guarnición se ha pronunciado contra el Congreso, menos yo y el comandante general de México.” Era este don Juan Andrade, uno de los militares más pundonorosos y honrados con que contaba el ejército. El Congreso no recibió la respuesta oficial del gobierno a la pregunta que le dirigió sino hasta la una de la tarde. En ella decía que “el pronunciamiento de la guarnición era en aquel momento la materia de las deliberaciones del Ejecutivo para fijar la marcha futura de la nación, conservando, entretanto, a toda costa, la tranquilidad pública, como primer interés de la sociedad”. No satisfaciendo esta respuesta al Congreso, acordó nombrar otra comisión que fuera inmediatamente a ver al presidente interino don Nicolás Bravo para recabar una contestación categórica al primer oficio que se le había enviado. La comisión, después de desempeñar su encargo, volvió diciendo que don Nicolás Bravo se hallaba en el mismo caso de la asamblea, esta es, amenazada su existencia; que el Congreso se exponía si continuaba teniendo sesiones en alguna

parte; que habiéndole instado la comisión y representado sobre la enorme responsabilidad que los diputados tenían con los pueblos, les aseguró que no expediría ningún decreto para disolver la representación nacional; y por último, que estaba dispuesto a repetir de oficio, aclarando lo que había dicho el ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, don José María Bocanegra. Como nada de esto podía satisfacer a los diputados, a los cuales aunque les había asegurado don Nicolás Bravo que jamás expediría el gobierno orden alguna para disolver el Congreso, también les había manifestado al mismo tiempo que no podía garantizar sus reuniones, por que no contaba con la fuerza, resolvieron retirarse, dando al público un manifiesto expresando los motivos que les habían obligado a ello.<sup>19</sup>

En dicho documento los constituyentes se sinceraban de las acusaciones que se les imputaban y explicaban las causas por las cuales se les impidió reunirse.

La fuerza armada —decían— ha impedido a la representación nacional la continuación de sus trabajos. Este acontecimiento no estaba fuera de la previsión del Congreso. La prevención de ciertas personas contra los diputados, precedieron a su instalación, y son coetáneos con sus elecciones. Ni esas personas ni los diputados se engañaron en sus cálculos. Las unas encontraron en ellos firmeza a toda prueba, para no ceder un punto en menoscabo de las libertades públicas. Los otros han visto al fin, el triste resultado de aquellas anticipadas prevenciones. El conocimiento de su posición obligó al Congreso a esmerarse en ser cauto y prudente. Obstáculos de todo género se han opuesto a su marcha. Con la verdad, la honradez y la buena fe, los han separado hasta ahora.

Los representantes de la nación mexicana pudieron haber comprado la existencia de su corporación, traicionando a sus comitentes. ¡Perezca mil veces el Congreso con honor, antes que conservarse con infamia! Los diputados han transigido en todo lo que la transacción importaba solamente el sacrificio de sus opiniones particulares; pero jamás cuando lo perjudicara en lo más pequeño a los derechos del pueblo. El Congreso ha vivido con dignidad y con ella dejará de existir. Sufre su desgracia con resignación, y terminará su carrera sin ostentación y sin bajeza. El sacrificio del honor es más apreciable que el de la vida; mas hay ocasiones en que al acusado no queda expedita ni aun la satisfacción de vindicarse. Podría hacerlo el Congreso victoriosamente. Tiene el consuelo de que sus mismos contrarios no se han atrevido a zaherir la conducta de sus individuos. No han insinuado siquiera que con intrigas, cohechos, ni con supercherías, hayan obtenido el triunfo de sus opiniones. Los únicos me dios de que se han valido son los de la palabra y el convencimiento: iguales armas se les han opuesto en la discusión. A nadie han seducido ni comprado para que vote de una manera determinada; los diputados han emitido con entera libertad sus sufragios. Este noble manejo es muy difícil de vindicarse; pero no lo necesita cuando sobre él no se le acusa. Las impugnaciones que se le han hecho al Congreso, tienen por objeto únicamente sus opiniones manifestadas en el proyecto de Constitución que se estaba discutiendo. De nada serviría sostener con toda la fuerza de la verdad, los artículos aprobados, porque los hombres pensadores no necesitan de esa apología, y para los enemigos del Congreso, sería del todo superfluo.

Alguna vez, el orgullo se oculta en el alarde que se hace de la desgracia. La Asamblea Constituyente no reclama la compasión de nadie. Invoca al tribunal de la razón, y se sujeta

<sup>19</sup>Niceto de Zamacois, *Historia general de México*, tomo XII, España, Editorial Parrés, 1880, pp. 285-288.

gustosa al fallo que la nación pronuncie en su causa. Ponen ésta en manos del tiempo, el mejor abogado de la justicia y descubridor de la verdad. Pasará el torbellino de las pasiones: el interés general llamará a juicio a los privados, y entonces se verá quién es el inocente, y quién el culpable.

El Congreso se verá protegido por el testimonio de su conciencia; la Constitución que, según ella creyó que convenía a la República Mexicana, es la que ha aprobado en lo general. Aun antes de que esta obra se haya pulido y perfeccionado, ha sido atacada; falta que discurrir, en lo particular, más de la mitad de los artículos que contiene, los que pueden reformarse, lo mismo que los ya aprobados, sobre los que hay muchas adiciones pendientes, y conforme al reglamento, son todavía susceptibles de modificación y variaciones. A nada de esto se ha atendido, sino sólo a quitar al Congreso el prestigio que justamente se había granjeado, y a desvirtuar sus trabajos. ¡Caiga la tempestad sobre sus cabezas, y perezca con la satisfacción de no haber sido perjuro a los compromisos emanados del Plan de Tacubaya! ¿Quién lo ha quebrantado? El tiempo y la nación lo dirán.

El Congreso termina su manifestación, con las siguientes palabras:

Los diputados se retiran con la conciencia de haber obrado cada uno consecuente con las inspiraciones de la suya. A esto se reducía su compromiso y juramento. No han hecho traición a los intereses nacionales, y los han defendido de modo que han creído más justo. Las opiniones no han triunfado por el medio indecente de las arterías rastreras. Una discusión franca los ha purificado. Nadie negará estas verdades. Esto basta a los representantes de 1842 para separarse sin rubor de las sillas de donde los ha lanzado la fuerza, y salir del salón de sus sesiones con la frente erguida y con la dignidad de hombres de bien, que han cumplido con sus obligaciones hasta el momento en que han podido verificarlo, esperan sin temor el fallo de la posteridad.

Así terminó la existencia de esta asamblea que con tanto entusiasmo se dedicara a constituir al país. Bien pronto y una vez aprobadas “las llamadas Bases Orgánicas”, continuaría la vida política de México con el siniestro resultado de entronizar el poder absoluto. La tiranía sería el signo de nuestra actividad pública y vendrían largas turbulencias sociales. La libertad y la esperanza no hallaban abrigo.





## Un constituyente mexicano perdido: el sexto (1846)

José Luis Soberanes Fernández\*

Para los efectos de este trabajo, hemos tomado en cuenta los diversos congresos constituyentes de nuestra patria, a partir de la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821; en consecuencia, no consideraremos como tales ni a las Cortes de Cádiz (1810-1812) ni el Congreso de Chilpancingo-Apatzingán (1813-1814), pues aunque hay razones muy serias para considerar como tales a ambos, hemos preferido no entrar en este momento en el debate de que si son o no lo son.

Así, pues, contabilizamos nueve congresos constituyentes nacionales mexicanos que iniciaron respectivamente en los años: 1822, 1823, 1836, 1842, 1843, 1846, 1847, 1856 y 1916.

En esta oportunidad hablaremos del de 1846, por haber sido generalmente omitido por los estudiosos de la historia constitucional de México, quizá porque no produjo una ley fundamental o porque fue muy breve, pero no por ello dejó de ser Asamblea Constituyente.

Alguien nos puede reargüir que la Junta Nacional Instituyente convocada por Agustín Iturbide el 31 de octubre de 1822 también tuvo esa cualidad, lo cual nosotros no compartimos, toda vez que esa *sui generis* asamblea de notables no tenía poderes de expedir ninguna Constitución, sino solamente redactar un proyecto de Ley Suprema; y aunque llegó a conocer un “Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio” (del cual sólo se aprobó el preámbulo), eso no sería una Constitución, sino simplemente un reglamento y provisional. Vayamos pues a la asamblea que nos ocupa en esta oportunidad.

Recordemos que el 8 de agosto de 1841 hubo un pronunciamiento encabezado por el general Paredes,

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

que se concretó en las Bases de Tacubaya el 28 de septiembre del mismo año, desconociendo el régimen centralista surgido en las Siete Leyes Constitucionales y se convocó un nuevo Congreso Constituyente en 1842, que por cierto no llegó a promulgar ninguna ley fundamental.

Para esto, el 19 de diciembre de 1842, el presidente interino, general Nicolás Bravo, expidió un decreto mediante el cual, en virtud de que “las autoridades de los pueblos [...] desconociendo al Congreso Constituyente, han producido una crisis que lo imposibilita a seguir con sus funciones”, creaba una Junta de Notables, fundado en el artículo séptimo<sup>1</sup> de las Bases de Tacubaya de 1841; y así, como veinte años antes lo había hecho Agustín de Iturbide, procedió a tal convocación. Ahí se señalaba que el Gobierno nombraría una asamblea compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y su patriotismo para que en el plazo de seis meses formara, con asistencia del gabinete presidencial, las bases para la organización de la nación, las cuales tendrían que ser sancionadas por el gobierno.

Evidentemente, el origen del anterior Constituyente, o sea, el de 1842, era ilegítimo: un golpe de Estado que había producido las Bases de Tacubaya. Sin embargo, podemos decir que las elecciones de diputados constituyentes habían saneado esa falla de origen.<sup>2</sup> En esta nueva oportunidad, a finales del mismo año de 1842, no había excusa o dispensa posible; el gobierno provisional había dado un golpe de Estado al Congreso Constituyente, el cual había sido sustituido por una farsa asamblea, esta Junta de Notables cuyos integrantes, evidentemente, no fueron electos por el voto popular, lo que ocasionó que muchos de los designados no aceptaran tal encargo.

En decreto del 23 del mismo mes de diciembre, el gobierno dio a conocer la lista de los ochenta integrantes de la Junta que se tendrían que instalar el 6 de enero siguiente, quienes jurarían redactar las Bases Orgánicas “sosteniendo la religión y la independencia, el sistema popular representativo republicano, y las garantías que tienen derecho los mexicanos”.<sup>3</sup>

Los días 2 y 4 de enero de 1843 se celebraron las juntas preparatorias para designar presidente, vicepresidente y secretarios, y el día 6 se hizo la solemne instalación de la Junta. Al día siguiente se propusieron cuatro comisiones: Bases Constitucionales, la de Reglamentos, la de Policía y la de Redacción. La Comisión de Bases Constitucionales se tenía que integrar con nueve vocales, pero sólo eligieron ocho: Sebastián Camacho, Luis Gordo, Bernardo Couto, Manuel Baranda, Gabriel Valencia, Juan Rodríguez Puebla, Fernando Ramírez y Simón Garza, de los cuales dos tuvieron que ser reemplazados, ya que los electos (Couto y Rodríguez Puebla) se excusaron de participar en la Junta.

El 5 de marzo de 1843 por la tarde se presentó en la ciudad de México Antonio López de Santa Anna, y al día siguiente reasumió la Presidencia provisional de la

<sup>1</sup> Decía: “Las facultades del Ejecutivo provisional, son todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública”.

<sup>2</sup> Ahí salieron los dos proyectos muy conocidos que finalmente no cuajaron. *Cfr.* nuestro libro *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la constitución (1836-1846)*, México, Porrúa, 2014, pp. 153-164.

<sup>3</sup> De ellos dijo Bustamante: “Hay hombres que deberían estar fusilados años ha, muchos bellacos y otros ignorantes y otros refractarios”.

República, listo para estar presente en el anhelado parto —para él— del pequeño monstruo que preparaba su Junta de Notables.

El 8 de abril de 1843 se presentó el proyecto de “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, el cual, ese mismo día, quedó aprobado en lo general y se comenzó a discutir y aprobar en lo particular. Realmente no había nada que discutir, pues todo estaba acordado; no fue más que la formalidad de ir revisando los diversos artículos del proyecto y aprobarlos simultáneamente, lo que se alcanzó dos meses después, el 12 de junio de 1843, víspera del onomástico de Santa Anna, ibuen regalo le hicieron! El día 13 se juraron las Bases.

El 19 de junio de 1843, Santa Anna promulgó un decreto para reglamentar los procesos electorales que se tendrían que llevar a cabo para la instauración de los nuevos poderes conforme a las Bases Orgánicas: el segundo domingo de agosto, o sea, el día 13, se llevarían a cabo las elecciones primarias; al domingo siguiente las secundarias; el último domingo de septiembre los colegios electorales elegirían diputados y vocales de las asambleas departamentales; el 1º de octubre de 1843, las asambleas departamentales elegirían a los 42 senadores que les correspondían, y un mes después, las propias asambleas elegirían al presidente de la República; los legisladores electos tendrían que estar en la ciudad de México del 1º al 12 de diciembre. Un dato interesante: los senadores electos tenían que presentarse al Consejo de Representantes que se había creado desde las Bases de Tacubaya, o sea, que éstas seguían funcionando. Los veintiún senadores que deberían designar los otros poderes, por esta primera y única vez, serían nombrados por el presidente de la República, según dispondría la Constitución recién aprobada, como de hecho lo hizo Santa Anna el 1º de octubre de 1843.<sup>4</sup>

El 2 del mismo mes de octubre, el presidente provisional, Antonio López de Santa Anna, decidió retirarse del poder —argumentando que se acercaba el invierno y que su salud padecía notablemente— y resolvió, con acuerdo del Consejo de Representantes de los Departamentos, nombrar en su lugar, con el carácter de “presidente interino”, al general Valentín Canalizo, hasta el 1º de febrero de 1844 en que tomaría posesión el presidente constitucional electo. Sin embargo, Canalizo tenía que gobernar, en los negocios graves, con la aprobación de la mayoría de los secretarios del despacho cuya remoción y designación se reservaba Santa Anna (o sea, el poder tras el trono).<sup>5</sup>

Los días 15, 20, 22, 26, 27 y 28 de diciembre de 1843 se llevaron a cabo las seis reuniones preparatorias de la nueva Cámara de Diputados, la cual quedó formalmente instalada el 1º de enero de 1844.

Para no variar lo que ya se estaba haciendo costumbre, las elecciones constitucionales para presidente de la República las ganó el “general de división, benemérito de la patria”, don Antonio López de Santa Anna, como lo proclamó el Congreso el 2 de enero de 1844; pero, como era también su costumbre, el día 15 del mismo mes de enero, comunicó que no podría presentarse a tomar posesión el día 1º de febrero siguiente, “sino

<sup>4</sup>De esos 21, cinco fueron electos por los departamentos, entonces el 15 de diciembre de 1843 el presidente interino Valentín Canalizo, nombró otros cinco que los reemplazaran.

<sup>5</sup>Un dato curioso: por decreto de 3 de octubre de 1843, firmado por el propio López de Santa Anna, se estableció el uso de la “banda presidencial” por parte del titular del Poder Ejecutivo, uso que se conserva hasta nuestros días.

hasta que cambie la estación presente del invierno”, por lo cual el Senado, en decreto de 27 de enero de 1844, nombró presidente interino nuevamente al general Valentín Canalizo.

De manera un tanto cuanto extraña, la facultad de convocar sesiones extraordinarias del Congreso le correspondía al presidente de la República, de acuerdo con el artículo 87, fracción V, de las Bases Orgánicas, no al propio Congreso como era lo lógico. Pues bien, el presidente interino, general Valentín Canalizo, en decreto del 13 de mayo de 1844, convocó a sesiones ordinarias del citado órgano legislativo para el 1º de junio siguiente, con el propósito, entre otros, de “Recibir el juramento al presidente constitucional de la República, para que pueda entrar al ejercicio de sus funciones”, lo cual sucedió el día 4 de junio. Pero, como era su costumbre, poco duró en el cargo, ya que tres meses después, el Senado volvió a nombrar (el 7 de septiembre), presidente interino al general Canalizo, en la misma fecha que concedió permiso al presidente Santa Anna “para pasar á sus fincas del Departamento de Veracruz á reponer su salud”. Canalizo rindió juramento el día 21; mientras tanto, de acuerdo con las Bases Orgánicas, se hizo cargo del Ejecutivo el presidente del Consejo de Gobierno, José Joaquín de Herrera, a partir del 12 en que Santa Anna le entregó el mando.

El 25 de septiembre, el Congreso resolvió prorrogar sus sesiones, ya que al final de ese mes terminaría el segundo periodo ordinario de sesiones; sin embargo, el presidente interino Canalizo, en decreto de 29 de noviembre de 1844, suspendió las sesiones del Legislativo “mientras se restablece y consolida el órden público, notablemente alterado en varios Departamentos”, sin tener facultades constitucionales para ello; es decir, estaba dando un golpe de Estado, como lo demuestra el hecho de que ocho días después, el 7 de diciembre, el Senado depuso a Canalizo como presidente interino y nombró en su lugar al general José Joaquín de Herrera presidente del Consejo, quien había asumido la defensa del orden constitucional, el cual tomó posesión de su cargo el día 15. El 17 del mismo mes de diciembre desconoció a López de Santa Anna como presidente constitucional.

¿Qué había pasado? Pues nada, que el antiguo aliado de Santa Anna, el general Paredes Arrillaga, nuevamente se pronunció y también en Jalisco, a principios de noviembre del 1844, contando con el apoyo de la Asamblea de ese departamento, en contra del propio Santa Anna, quien asumió personalmente el mando militar contra los alzados de Guadalajara, sin el permiso del Congreso que exigía la Constitución. Diversos departamentos se sumaron al movimiento de Paredes. Dado que Santa Anna y su testaferro, Canalizo, no tuvieron ningún respeto por el Congreso, la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo aumentó; de ahí las medidas inconstitucionales del presidente interino y la ulterior respuesta del Congreso, quien contó con el apoyo popular en la capital de la República; el general Canalizo quedó preso en Palacio y los secretarios del despacho huyeron. Continuaron los pronunciamientos de diversos departamentos a favor del orden constitucional y del Congreso: parecería que la frivolidad de Santa Anna tendría su castigo. Las hostilidades militares de Santa Anna por el oriente continuaron hasta que finalmente cayó preso en Santa Ana de Xico, Veracruz, el 15 de enero de 1845, de donde fue trasladado a Perote y se le sometió a proceso penal, ante

la Suprema Corte, previa autorización del Congreso —desafuero— del 24 de febrero, habiéndosele impuesto la pena de destierro, por lo cual se retiró a la ciudad de La Habana.

El 27 de mayo de 1845, el Senado convocó a las asambleas departamentales para que eligieran presidente de la República, el 14 de septiembre el Congreso hizo la declaración correspondiente, y el 16 del mismo mes el electo rindió el juramento constitucional. Salió electo el presidente interino general José Joaquín de Herrera.

Por reforma constitucional de 25 de septiembre de 1845 se modificó radicalmente la estructura del Senado.<sup>6</sup> Básicamente consistía en que este órgano tendría 66 senadores, de los cuales cada asamblea departamental elegiría uno, o sea, veinticuatro en total; veintiún elegidos por el conjunto de todos los departamentos —hoy diríamos “lista nacional” — pertenecientes a las cuatro clases mencionadas —seis agricultores, seis mineros, tres empresarios y seis comerciantes— y los veintiún restantes elegidos por el Senado entre listas que le remitirían la Cámara de Diputados, el gobierno y la Suprema Corte. También se estableció el nuevo método para integrar al Senado.

El 14 de diciembre de 1845 hubo un nuevo cuartelazo, ahora en San Luis Potosí, en donde se proclamó el Manifiesto y Plan que lleva el nombre de esa ciudad.<sup>7</sup>

El 20 de diciembre de ese año de 1845 llegó a México la noticia de que el general Paredes y Arrillaga, en unión del gobierno y de la asamblea departamental de San Luis Potosí, se habían pronunciado contra el gobierno constitucional de la República pidiendo se estableciera una dictadura y convocara una convención. La rebelión siguió adelante, los pronunciamientos en diversos lugares de la geografía nacional continuaron, y el 22 se declaró la ciudad de México en estado de sitio; en la madrugada del día 30 se levantaron en armas las tropas acuarteladas en La Ciudadela, encabezadas por el general Valencia. Los pronunciados manifestaron que lo hacían por “el Plan del General Santa Anna”; el presidente Herrera, al verse en total desamparo, manifestó que entregaría el poder al Congreso “que representaba a la Nación y de cuyas manos había recibido la suprema magistratura”; se convocó a éste y no alcanzó quórum; Valencia comisionó al general Mariano Salas a tomar posesión de Palacio. El presidente Herrera se retiró; el golpe de Estado había sido consumado.

El 2 de enero de 1846, por la noche, se reunió en Palacio una junta de generales alzados, bajo la presidencia de Paredes, con el propósito de adicionar con diez artículos el Plan de San Luis. Al día siguiente se nombró una junta de representantes, dos por cada uno de los veinticuatro departamentos; la cual nombró, ese mismo día por la noche, como presidente interino al general Paredes.

El 27 de enero se publicó una larga convocatoria para el Congreso extraordinario (es decir, Constituyente), que, según Arrangóiz, fue redactada por Lucas Alamán,<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Nos relata Bustamante en su *Diario*, correspondiente al 15 de enero de 1845: “Hoy se ha nombrado por votación de papeles los cinco individuos que deben formar el proyecto de reformas de las Bases Constitucionales. La elección no me parece mala, aunque en ella esta un yorquino de solemnidad que nos dará que hacer formando votos particulares. Los nombrados son los señores Jiménez, presidente; [Luis de la] Rosa, Atristáin, Tornel y Macedo”.

<sup>7</sup>Cfr. [www.memoriapoliticademexico.org](http://www.memoriapoliticademexico.org).

<sup>8</sup>Cfr. *México desde 1808 hasta 1867*, 5ª ed., Martín Quirarte (prol.), México, Porrúa, 1994, p. 389.

integrado por 160 —luego se bajó el número a 65— diputados, nombrados por sus respectivas clases: propietarios [38], comerciantes [20], mineros [14], industriales [14], profesionistas libres [14], magistrados [10], burócratas [10], clérigos [20] y militares [20]; para esto, dichas plazas se repartirían entre los diversos departamentos en razón a las circunstancias particulares de cada uno de ellos. O sea, el más puro gobierno corporativo, además con elección indirecta, como se estilaba en esa época. Este Congreso se instaló el 6 de junio de 1846.

Don José Ramón Malo señaló:<sup>9</sup> “El decreto —de convocatoria— y la elección combinados de tal manera, que podía ser fuerte para un Gobierno Monárquico constitucional”; en efecto, el periódico oficioso *El Tiempo*, en su editorial del 12 de febrero, señalaba que no se había cumplido el Plan de Iguala “que sus artículos son los que nos salvarán y que están porque, regida la nación por una monarquía, ésta debe ser de un príncipe de las casas reinantes de Europa”.

El día 10 de junio de 1846, el Congreso Extraordinario decretó la Organización del Gobierno Provisional de la República, integrado por un presidente y un vicepresidente, designados por el Congreso, prácticamente con las mismas facultades que se le daban al Ejecutivo en las Bases Orgánicas, con los cambios requeridos por las nuevas circunstancias. Dos días después, el Congreso reiteró al general Mariano Paredes y Arrillaga como presidente interino y como vicepresidente al general Nicolás Bravo. De nuevo, el encargo fue breve.

El 29 de julio de 1846 se hizo cargo del Ejecutivo el vicepresidente Nicolás Bravo, en virtud de que el general Paredes había solicitado permiso para mandar personalmente las tropas que tenían que repeler la invasión que el ejército norteamericano estaba preparando al otro lado del río Bravo, por el rumbo de Matamoros. Al día siguiente, 30 de julio, abrió sus puertas lo que sería el sexto congreso constituyente de México.

El 3 de agosto siguiente, el gobierno solicitó al Congreso, a través de los diputados Jiménez, Echeverría y Michelena que las Bases Orgánicas se declararan como Constitución de la República, y que se expidiera una ley de elecciones para la reunión del próximo Congreso constitucional, continuando entre tanto en el ejercicio del Poder Ejecutivo el organizado el día 10 del pasado mes de junio.

El Congreso resolvió el mismo día:

Artículo 1º. El Congreso extraordinario en cumplimiento de su misión declara: que las Bases Orgánicas sancionadas explícitamente por la nación, según regían en diciembre de 1845 son la Constitución de la República.

Artículo 2º. Se procederá a la elección de los poderes constitucionales que deben empezar a funcionar en 1º de enero de 1847. Con arreglo a lo prevenido en las leyes de elecciones de 10 de diciembre de 1841 y 8 de julio de 1845.

Artículo 3º. El gobierno obrará con sujeción a las mismas bases y a las leyes urgentes quedando además facultado:

Artículo 1º. Para asegurar la paz interior de la república, a cuyo fin podrá conceder indultos y amnistías por delitos políticos desde diciembre de 1845 en adelante, usando de esta facultad en el tiempo y forma que estime conveniente.

<sup>9</sup> Cfr. *Diario... cit.* tomo I, p. 294.

Artículo 2º. Para dictar reglamentos de colonización en beneficio de la población, agricultura y de las artes.

Artículo 3º. Para establecer una policía de seguridad en los poblados y caminos con el exclusivo objeto de aprehender a los malhechores y de hacerlos juzgar y castigar breve y sumariamente.

Artículo 4º. Luego que se expida este decreto quedará en receso el actual Congreso extraordinario, y sólo se volverá a reunir convocado por el gobierno si llegare el caso de que el cuerpo legislativo tenga que usar de las facultades de que hablan las partes 9 y 11 del artículo del artículo 66 de las Bases Orgánicas.

Previamente, el 20 de mayo de 1846, se pronunció la guarnición de Guadalajara, desconociendo la “Convocatoria expedida por el denominado Presidente interino y sus ministros, como eminentemente atentatoria a la soberanía de la nación, y decretada con el objeto visible de hacerla aparecer como invocando la monarquía, con un príncipe extranjero que la gobierne”, etcétera. Aparentemente, era un pronunciamiento más; sin embargo, el día 4 de agosto del mismo año de 1846, siguiente del que se había decretado el regreso de las Bases Orgánicas, por la madrugada, un cañonazo disparado desde La Ciudadela anunciaba un nuevo levantamiento, retomando lo acordado en Guadalajara el 20 de mayo anterior; ahora, encabezado por el general Mariano Salas y apoyado por el doctor Valentín Gómez Farías. Ese mismo día por la noche, el general Paredes salía de la capital y al poco tiempo fue aprehendido por el general Ávalos —el 2 de octubre se desterró a Europa—. El día 6 triunfó la revuelta, y al día siguiente quedó como encargado del Ejecutivo el general Salas, “mientras llega el general Santa Anna”; a las cinco y media de la tarde se publicó la convocatoria a elecciones del Congreso, de acuerdo con la Constitución de 1824, el cual sería el séptimo de nuestra historia constitucional, el de 1847.

Aquí concluyó este nuevo experimento constitucional que no llegó a ningún lado; sin embargo, pensamos, debe ser considerado como un Congreso Constituyente, el sexto de nuestra historia patria.





# El Acta de Reformas de 1847

Santiago Oñate

## Los antecedentes del Acta de Reformas de 1847

El Acta de Reformas de 1847 es, sin duda, piedra angular del derecho constitucional mexicano, fundamentalmente porque es en este documento donde por vez primera se establece —en la Constitución federal— el amparo como procedimiento judicial para el control de la constitucionalidad.

Aunque el amparo —y esto lo he dicho en numerosas ocasiones— no es obra de una persona sino que surge y se desarrolla históricamente en un proceso paulatino en el que intervienen diversas instituciones —fueros de Castilla, de Aragón, recursos de fuerza— y doctrinas derivadas del derecho anglosajón bebidas en la autorizada fuente de Tocqueville, es lo cierto que en el nacimiento del Acta de Reformas influye en forma predominante un hombre, jurista y parlamentario, que hizo del Acta su obra fundamental como “legislador de su país”, según le llamó con acierto Marcos Arronis.<sup>1</sup>

En efecto, el Acta de Reformas es obra exclusiva de Mariano Otero, quien a través de su voto individual o particular logró que el Congreso convirtiera en Constitución el proyecto que había desechado la mayoría de la Comisión de Constitución designada por el Congreso de 1847.

La fuente de investigación directa y más útil del Acta de Reformas será primordialmente el pensamiento y la experiencia vivida del propio Otero.

La efímera vida de Otero nos proporciona un elemento inapreciable para nuestro estudio.

<sup>1</sup> *Manual de biografía mejicana o Galería de nombres célebres en Méjico*, París, 1857, p. 280.

### Sumario

Los antecedentes del	
Acta de Reformas de 1847 . . . . .	69
El Congreso general y extraordinario de 1847 . . . . .	77
Las Garantías Individuales en el Acta de Reformas de 1847 . . . . .	89
El control político de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847 . . . . .	91
El control judicial de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847 . . . . .	96

Llegado en 1842 a la Ciudad de México como diputado por Jalisco al Congreso Constituyente de ese año, desde entonces asume un papel importante en la vida parlamentaria nacional y manifiesta, en numerosos escritos y discursos, su decidida vocación por lo que él mismo llama “la cuestión social y política”.<sup>2</sup>

En el Constituyente de 1842 se nombró una Comisión especial encargada de la redacción del proyecto de Constitución, la cual estuvo integrada por los siguientes señores: don Juan José Espinosa de los Monteros (diputado por México y Guanajuato), don Antonio Díaz Guzmán (diputado por Puebla), don Joaquín Ladrón de Guevara, licenciado don Mariano Otero (Jalisco), licenciado don José Fernando Ramírez (diputado por Durango), don Pedro Ramírez (diputado por Zacatecas), y licenciado Octaviano Muñoz Ledo (diputado por Guanajuato).

La Comisión antes nombrada presentó un primer proyecto de Constitución en la sesión del 23 de agosto de 1842 y en él se advierte una división ideológica, pues cuatro (Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez) suscriben el proyecto conocido como de la mayoría, en tanto que tres (Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo) formulan un voto particular que resultó ser el de la minoría de la Comisión.<sup>3</sup>

Como no fue aprobado el proyecto de la mayoría, el Congreso ordenó a la misma Comisión que formulase un nuevo proyecto, el cual fue un verdadero proyecto de transacción, que se empezó a discutir el 14 de noviembre de 1842, habiendo sido aprobado, en lo general, por 36 votos contra 30, en la sesión del día siguiente.

Pasó el Congreso a la discusión en lo particular del proyecto de transacción y se llegó hasta el examen del artículo 71, en la sesión del 17 de diciembre de 1842.<sup>4</sup>

Los tres proyectos de 1842 nos proporcionan una idea de los puntos fundamentales de discrepancia entre los miembros de la Comisión.

El proyecto de la mayoría revela que el principal punto de discrepancia surgido en el seno de la Comisión fue el de la forma de gobierno, y este punto “fue el asunto de largas discusiones” y el que más preocupó a la Comisión hasta que tuvo que dividirse.

La mayoría (José Fernando Ramírez, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara y Pedro Ramírez) en el preámbulo o parte expositiva de su proyecto nos dice textualmente:

La primera cuestión que naturalmente debía resolver la Comisión, era la relativa a la forma de gobierno, y nosotros propusimos y sostuvimos la que se encuentra expresa en los poderes que nos dieron los pueblos, la que ha sido sancionada por su voluntad soberana, la que simpatiza con todas las creencias políticas, la que ha sido jurada espontáneamente por nosotros, la forma, sobre todo, que nadie puede combatir y que cuenta con un asenso

<sup>2</sup> Véase “Bibliografía en orden cronológico de los escritos de Mariano Otero”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 153-159.

<sup>3</sup> Véase *Proyecto de Constitución que presenta al Soberano Congreso Constituyente la mayoría de su Comisión especial y voto particular de la minoría*, México, Ignacio Cumplido, 1842.

<sup>4</sup> Véase Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, tomo III, pp. 176-317; y Juan A. Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, tomo XIV.

general; ésta es la de república popular representativa que hemos puesto en el preámbulo del proyecto y que decimos se encuentra consignada y desarrollada en sus artículos. Los señores que disienten estaban de acuerdo con ella, pero exigían que se añadiera la palabra federal, y éste fue el asunto de largas discusiones en varios periodos de tiempo, y el que nos ocupó hasta el último día en que se verificó nuestra separación. No convenimos en la adición de aquella palabra, porque nos pareció impropia y peligrosa; sin embargo, quedamos de acuerdo en que si ella o algún otro punto de discordia, que envolviera un principio a juicio del individuo, nos dividía, sobre este solo punto formaría voto particular para que la Comisión no perdiera su unidad, y porque en todo lo demás estábamos perfectamente de acuerdo.

Para juzgar impropio el uso de la palabra federal, tuvimos presente que desde su etimología hasta su última y más solemne aplicación, la federación no ha significado ni es otra cosa, que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes, que sólo se unen para proveer a su seguridad común. El principio federativo es susceptible de tantas y tan variadas combinaciones, que puede comenzar por ser reducido a un solo artículo, como pacto de alianza, y desarrollarse en tal número, que aparentemente presente los caracteres de una forma de gobierno; bajo este aspecto es como podrá decirse con Montesquieu que la federación es “una convención, por la cual muchos cuerpos políticos consienten en hacerse ciudadanos de un mismo Estado más grande que ellos mismos quieren formar, y que es una sociedad de sociedades, susceptible de aumentarse por nuevos asociados que se unan”. Las consideraciones histórico-políticas en que hasta aquí hemos entrado, llevan el objeto de establecer la verdad de las siguientes proposiciones: 1<sup>a</sup>. Que la federación supone necesariamente la existencia de Estados que, siendo independientes y soberanos, se reúnen bajo un pacto común, sin perder sus atributos, para proveer a su interés general. 2<sup>a</sup>. Que bajo este principio la escala de las federaciones es inmensa, sin que dejen de ser tales, por lo más o menos estrecho de su constitución federativa. 3<sup>a</sup>. Que la federación es, propiamente hablando, un sistema político, pero no una forma de gobierno. 4<sup>a</sup>. Que la palabra federación se subvierte e impropia desde el momento en que se aplica a un pacto social encaminado a relajar los resortes de unión. De estas proposiciones concluimos, que siendo la palabra federal impropia en política y en el idioma, aplicada a una forma de gobierno, no debíamos admitirla como adición en el preámbulo del proyecto, porque nuestra misión es la de dar constitución a una nación y no a estados independientes y soberanos.

Si en una constitución no deben escribirse palabras impropias, menos pueden admitirse cuando por su impropiedad puede ser destrozada y aniquilada la nación a quien se va a constituir, y de esta naturaleza es la palabra federal que se agrega a nuestra divisa política. El influjo de las palabras es mágico, es poderoso, y una palabra sola basta para variar todo el ser moral de un hombre: el que era modesto, atento y suavísimo el día anterior, en la vida privada nos lo presenta la historia romana como insolente, altivo y sanguinario luego que revistió la púrpura imperial. ¿Por qué César tomó el nombre de dictador?... porque el de rey había recibido un sello de maldición bajo de los Tarquinos. ¿Por qué Augusto tomó el de emperador? porque César había sido más que un rey ejerciendo la dictadura. ¿Por qué nosotros nos estremecemos a la sola pronunciación de aquellas palabras? ¿Por qué la nación toda se conmovió a la simple propuesta de un rey que nos hizo un simple ciudadano?... por la palabra, y nada más que por la palabra, pues cierto es que hemos vivido bajo la férula de hombres que han ejercido un despotismo, de que ni aun se tiene idea en los pueblos regidos por reyes; sin embargo, nosotros los hemos tolerado, porque nuestros opresores se

han llamado presidentes. El día que tomen otro nombre, expirará su dominación, puesto que no alcanzó perdón ni el héroe mismo de la independencia...

Nuestros desastres han acaecido en la época más brillante de la federación cuando su constitución permanecía intacta y lo que es principalmente al intento de esta digestión, cuando los estados eran más fuertes y poderosos que el mismo gobierno federal; sin embargo, ¿cuáles fueron las tendencias que entonces se manifestaban?... las de romper la unión federal para formar varias repúblicas independientes. La convención citada para Lagos en 1833, que no ejerció influjo alguno político y que pasó inapercibida; esta convención, aunque compuesta de unos cuantos comisionados, aunque convencida de que ni sus mismos estados le daban importancia, esta junta, repetimos, divertía sus ocios en redactar una constitución para formar una república de los estados internos. Cuando el actual señor presidente fue hecho prisionero en 1833 por el general Arista, y se supo que se le proponía la dictadura, los diputados se apresuraron luego a levantar un acta secreta, por la cual se comprometían a formar cuatro repúblicas independientes de los diversos estados de la federación.

El voto de la minoría contesta los argumentos anteriores y declara su filiación federalista.

Repetimos, señor, que no pretendemos ilustrar la materia ni menos refutar un dictamen, que si no ha cautivado nuestra convicción, ha excitado, sí, el respeto debido a las luces de sus autores, sino dar cuenta de las inspiraciones que nos dictó el deber; y con la mayor tranquilidad aseveramos que nuestro examen ha sido desapasionado, y nuestro juicio dictado en la más completa calma.

Recorrimos con el más profundo dolor la larga y cruenta historia de los desastres que la República ha sufrido durante nuestra infancia política, y bien persuadidos de que sería absurdo y peligroso atribuir a sólo el sistema de gobierno, o a la influencia de un código escrito pero siempre ultrajado, todos los fenómenos de un movimiento tan complicado en sus causas, como el que la sociedad entera sufre en nuestros días, hemos procurado averiguar qué parte tenían en él las instituciones, hasta qué punto eran responsables ellas mismas de su falta de observancia, cuáles eran verdaderos principios y cuáles las formas subalternas y variables de su desarrollo, y en este examen tuvimos al menos la dulce ilusión de creer que la causa de la República no estaba perdida, que las lecciones de lo pasado contenían cuanto pudiera desearse para salvar el porvenir y que todos los intereses que la sociedad ha sancionado, tenían una forma de organización posible, en la que sin vivir en lucha, se pudiera caminar a la perfección deseada.

Y tal es, señores, el sentimiento de patriotismo puro y la fuerza de íntima convicción con que venimos hoy tranquilos, por lo pasado y por el porvenir, a proponer al Congreso con franqueza y lealtad, que en el desempeño de sus augustas funciones y en uso de sus incontestables derechos, sancione unas instituciones en que dejando a las diversas secciones de la República el uso de aquel poder político que ha engrandecido a todos los pueblos libres de la tierra, organice un poder común bajo las formas más convenientes para conservar la unidad de esta nación, de cuyos infortunios nos condelemos, pero de cuyo nombre estamos orgullosos; combinación que nuestra limitada capacidad no ha encontrado más que en la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demandan, para precaver los antiguos males y hacer efectiva

la esperanza nacional, que aguarda unas instituciones de libertad, de reconciliación y de ventura.

El anterior punto, el relativo a la forma de gobierno, constituyó la principal discrepancia de los dos proyectos, pero hubo también otra diferencia: la relativa a la forma de proteger las garantías individuales.

Tanto el proyecto de la mayoría como el de la minoría, establecen un capítulo de garantías individuales, pero el primero no establece para su protección más que el antiguo juicio de residencia y la responsabilidad por violaciones cometidas a la Constitución. En cambio, el segundo, o sea el de la minoría, establece un procedimiento de anulación de los actos inconstitucionales, que razonan así:

Por esto, no sólo hemos hecho la declaración de derechos abstracta y general, que se encuentra al frente de las más constituciones unitarias; sino que hemos declarado constitucionales y generales los más liberales principios que pudieran desearse para la firme garantía de esos derechos; y por eso también hemos establecido en términos claros y precisos la división de los poderes interiores, de suerte que éstos nunca pudieran ni confundirse, ni salir de sus facultades ordinarias. Quedan los tribunales sujetos a los principios más liberales y severos. Quedan los gobernadores reducidos al mero Poder Ejecutivo común y ordinario, sin posibilidad de convertirse en dictadores, y sujetos a una doble responsabilidad. Y los cuerpos legislativos, objeto de tantas pueriles alarmas, estos cuerpos no sólo tienen que respetar las garantías individuales puestas fuera de su alcance; sino que después de garantizar su acierto con la buena elección de los colegios electorales, los hemos sujetado a las saludables dilaciones establecidas para el Congreso general, y a la regla que pide para el desempeño de sus funciones, una mayoría hasta ahora nunca exigida. Y todavía, señor, no contentos con estas garantías, que en todos los países ilustrados del mundo se consideran bastantes, hemos dado al poder general la facultad de anular todos los actos contrarios a los principios solemnemente consignados en esta Constitución; y para que se viera cómo no despreciábamos ni la última precaución, hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los poderes legislativo y ejecutivo de los estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas, en el caso bien remoto, de que aun fuesen hollados con tantas precauciones. Que se nos muestre una organización central que dé más garantías, y entonces callaremos.

En efecto, en el articulado del proyecto de la minoría aparece un sistema de “conservación de las instituciones”, que es el señalado en los artículos 80 y 81 y que es, en algunos casos, político, y en otros opera como control judicial de los actos de los Poderes Legislativo y Judicial.

Es conveniente transcribir el texto de estos artículos:

Artículo 80. Para la conservación de las instituciones, la nación reconoce y declara expresamente los principios siguientes:

I. Para el ejercicio de los derechos soberanos de la nación no existen otras formas que las del sistema representativo, republicano, popular, federal, adoptado por ella y consignadas en su pacto fundamental.

II. Todos los poderes públicos emanan de la nación, y no pueden establecerse ni dejar de existir si no es en virtud de la Constitución, ni tener más atribuciones que la que ella misma les concede, ni ejercerlas más que en la forma prescrita por ella.

III. Todo acto atentatorio contra las anteriores disposiciones es nulo, y lo son también todos los que los poderes hagan, aun dentro de la órbita de sus funciones, accediendo a peticiones tumultuarias e ilegales.

Artículo 81. Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I. Todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los estados que se dirija a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga la Constitución, puede ser declarado, por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido.

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente del acuerdo con su consejo, o por dieciocho diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las legislaturas, las que dentro de tres meses, darán su voto, diciendo simplemente si es o no inconstitucional.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas.

III. La Cámara de Diputados en caso de urgencia, puede suspender los actos de gobierno sobre los que se le hubiere acusado, entretanto que hace su declaración de haber o no lugar a formación de causa.

IV. Si el Congreso general, en uso de su primera atribución, declarare anticonstitucional alguna ley de la legislatura de un estado, éste obedecerá salvo el recurso de que habla la disposición segunda.

Si alguna de las autoridades de los mismos se resistiere a cumplir las disposiciones de los poderes generales que deben obedecer, el ejecutivo requerirá a las autoridades y dará parte al Congreso general. Éste por formal decreto prevendrá a la legislatura o al gobernador la obediencia dentro de un término perentorio, y si no se lograre, declarará a la autoridad que resista, en estado de rebelión y autorizará al ejecutivo para restablecer el orden.

Sólo en este caso podrá el gobierno dirigir fuerzas sobre un estado, y en él se limitará a hacer obedecer la ley: la autoridad que resistió será depuesta y sustituida en el modo que establezca para este caso la Constitución del estado, retirándose inmediatamente la fuerza.

Las diferencias entre los proyectos de la mayoría y de la minoría, motivaron que el Congreso requiriera a los miembros de la Comisión especial que presentasen un nuevo proyecto de Constitución. Y así nació el proyecto de transacción aprobado por la mayoría de los individuos de la Comisión. Por acuerdo de sus integrantes, los disidentes no formularon voto particular, sino que se reservaron el derecho de impugnar el proyecto y de votar en el sentido de sus opiniones en el momento oportuno.

El proyecto de transacción no hace una declaración expresa de federalismo, como querían Otero y sus compañeros, pero sí acoge, en parte, las ideas de éstos en lo rela-

tivo al control de la constitucionalidad, pues en el artículo 150 se establece el amparo contra actos inconstitucionales de los Poderes Legislativo o Ejecutivo de los estados, como reclamable ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los artículos 139 a 149 sanciona un control político para la conservación de la Constitución.

Discutióse parcialmente el proyecto por el Congreso desde el 14 de noviembre hasta el 17 de diciembre de 1842, fecha en que fue disuelto el Congreso como consecuencia de un pronunciamiento en Huejotzingo promovido por el ministro de la Guerra, don José María Tornel y Mendivil y por el cual se sustituyó el Poder Legislativo por una junta de notables.

El pronunciamiento usó como pretexto, entre otros, que el artículo 31 del proyecto de transacción establecía que “la nación profesa la religión católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de otra alguna”.

Esto, según los rebeldes, “no respetaba la religión sacrosanta de nuestros padres, puesto que permite el ejercicio privado de cualquiera otra, contra los principios que deben seguirse en un país católico de corazón”.

Los diputados del Congreso disuelto imprimieron un manifiesto de protesta y se retiraron a la vida privada.

Un suceso posterior nos pinta con realismo cuál era la situación imperante.

En el mes de marzo de 1843 el gobierno creyó descubrir una conspiración instigada por don Juan Álvarez, para provocar una revolución en lo que hoy es el Estado de Guerrero. Con este motivo se acusó de complicidad a los señores Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva-Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero. Los hechos parece que sucedieron así: Luis G. Ocampo entregó a las autoridades un papel anónimo en el que se anunciaba una próxima revolución y se decía que se había remitido a la Ciudad de México un plan y 15 mil pesos para realizarla; el mismo Ocampo afirmó que el papel se lo había entregado a él don Juan Álvarez para que se lo diese a don Manuel Gómez Pedraza, y que el denunciante había oído decir a don Juan Álvarez que para la revolución contaba con los señores Mariano Riva-Palacio, Mariano Otero, José María Lafragua, Francisco M. Olaguíbel y otros dos individuos de cuyo nombre no se acordaba el delator.

Al hacerse pública la denuncia, el general don Juan Álvarez protestó, “bajo su palabra de honor, que no intentaba ninguna revolución” y con esto la autoridad judicial comandancia general dejó libre al supuesto promotor de la rebelión, pero en un acto inconsecuente apresó a quienes creyó cómplices de don Juan Álvarez, dejando para la posteridad un modelo de antinomia judicial, en virtud de la cual el autor principal de un delito era inocente, pero sus cómplices resultaban culpables.

Cuarenta días duraron encarcelados Mariano Otero y sus coacusados.

Con motivo de este atropello judicial, Otero y sus compañeros presentaron una acusación contra el licenciado Florentino Conejo, auditor de la comandancia general, por la violación que había cometido al dictaminar en contra de ley expresa para privar de su libertad a los acusados. “Sólo viendo este dictamen singular se puede creer que haya salido de la pluma de un letrado”, dicen indignados Otero y los demás aprehendidos.

En efecto, aparece en la acusación que contra el auditor hicieron las víctimas, que éste decidió que los supuestos conspiradores fuesen juzgados por tribunales de excepción y no por los del fuero común; que violó en el derecho reconocido por el artículo 2º de la Primera Ley Constitucional —Constitución de 1836 entonces vigente— porque ésta establecía la garantía de que nadie pudiese ser detenido más de diez días por la autoridad judicial, sin dar a conocer el auto motivo de prisión, y en el caso que originaba la queja, Otero y coacusados habían permanecido presos e incomunicados más de cuarenta días.

Otero y cofirmantes exigían en esta acusación que se hiciera efectiva la responsabilidad del funcionario “que es hoy el bien triste, pero también el único recurso que queda a nuestro honor injustamente vulnerado...”<sup>5</sup>

En efecto, desde la Constitución de 1812 hasta el Acta de Reformas de 1847, con la sola excepción del limitado recurso del artículo 2º, fracción III, de la Constitución de 1836, las violaciones a la Constitución sólo producían la responsabilidad del funcionario, pues no había un procedimiento judicial de anulación de los actos inconstitucionales. Esto traía como consecuencia que las violaciones constitucionales no pudiesen ser verdaderamente reparadas ni pudiese ser restituido el agraviado en la garantía violada.

Por otra parte, en el proyecto de Otero de 1842 se establecía el amparo contra “todo acto de los Poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados que se dirija a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución”. Es decir, se eliminaban los actos del Poder Judicial como justificables en el juicio de amparo.

En 1843 Otero pudo sentir en carne propia la insuficiencia y deficiencia de su proyecto de 1842 y se percató por dolorosa experiencia que la autoridad judicial también podía atropellar las garantías individuales y que el juicio de amparo debía ampliarse para comprender dentro de su estructura los actos, no sólo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, sino todos los actos de toda autoridad.

Sin embargo de esto, Otero inexplicablemente limita el amparo en todos sus proyectos, y lo concibe únicamente como un medio de control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

¡Como si el Poder Judicial no pudiese también conculcar las garantías del hombre!

La exclusión de los actos judiciales como justiciables en el amparo fue un error de Otero digno de especial crítica, porque no solamente tenía el consejo de la experiencia, el cual desoyó, sino que también tenía ante sus ojos el precedente de la Constitución yucateca del 31 de marzo de 1841, que protegía a los particulares contra toda clase de autoridades, pues en su artículo 9º estatuyó que de los atentados cometidos por los jueces contra los derechos del hombre, conocerían sus respectivos superiores.

<sup>5</sup> Véase “Acusación que contra del señor auditor Florentino Cornejo dirigen a la Suprema Corte Marcial, Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 161-186.

## El Congreso general y extraordinario de 1847

El Congreso general y extraordinario de 1847 presenta un particular problema de escasez de fuentes directas para su estudio.

Muy probablemente no se conservó en su integridad el *Diario de los Debates* de este Congreso, pues Juan A. Mateos no transcribe en el tomo XIX de su *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos* ni una sola acta de esta asamblea. Por otra parte, el gobierno de la República prohibió la publicación de periódicos durante gran parte del año de 1847, con el fin de no proporcionar al invasor norteamericano noticias de las disensiones internas que padecía el país. Resultan, pues, asequibles solamente datos dispersos en algunos folletos, libros y periódicos.

Las elecciones para integrar la Asamblea de 1847 se verificaron a finales de 1846, conforme a lo prescrito por la Ley de 10 de diciembre de 1841, que sancionaba un sistema indirecto de sufragio, en el que por cada “60 mil almas” se nombraba un diputado.

Todo mexicano mayor de 18 años, no descalificado por razón de oficio servil o por las otras causas enumeradas en la ley, tenía derecho a votar en las juntas primarias, para designar un elector por cada 500 sufragantes. Los electores aquí nombrados o “electores primarios”, debían contar más de 21 años, ser residentes y vecinos de la municipalidad y no ejercer en ella jurisdicción.

Los electores primarios se congregaban en las cabeceras de partido y nombraban un elector secundario por cada 20 electores primarios.

Los electores secundarios así nombrados se reunían en las capitales de cada departamento y elegían los diputados.

La elección de electores primarios de la Ciudad de México recayó en la plana mayor de los liberales, moderados y puros. Basta mencionar unos cuantos de los designados para darse cuenta de sus calidades y antecedentes como políticos: Mariano Otero, Anastasio Zerecero, José María Lafragua, Pedro María Anaya, Francisco Lerdo de Tejada, Fermín Gómez Farías, Vicente Romero.

Los señores electores primarios se reunieron el 8 de octubre de 1846 en primera junta preparatoria y, terminada ésta, continuaron en reunión privada en la que “sin avocarse otras atribuciones que las que la ley les concede, y sin restringir la amplitud de poderes que deben conferirse a los diputados del distrito, acordaron publicar una manifestación para dar cuenta a sus comitentes de las razones que los movieron en el desempeño de sus funciones electorales”.

En la misma reunión se aprobaron las siguientes proposiciones:

1<sup>a</sup>. Los electores primarios, individualmente, sin avocarse otras atribuciones que las que la ley les concede, y sin restringir la amplitud de los poderes que deben conferirse a los diputados del distrito, publicarán una manifestación sencilla, en la que den cuenta a sus comitentes de las razones y los principios por los que han obrado al desempeñar su importante cargo.

2<sup>a</sup>. En esa manifestación se expresará que los electores primarios, profundamente convencidos de que tanto para obedecer la voluntad soberana de la nación, como para salvarla

de los peligros inminentes que amenazan a la existencia de las libertades públicas, a la consolidación del orden social, a la inviolabilidad de la independencia y al porvenir de la patria, se necesitan adoptar francamente las instituciones republicanas y populares, y el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824, están resueltos a elegir a aquellas personas que les parecen más a propósito para nombrar diputados que, profesando constantemente esa fe política, concurren eficazmente a que se realice, con la sabiduría propia de la representación nacional.

3ª. Se manifestará expresamente, que convencidos los mismos electores primarios de que las instituciones de una nación no toman su fuerza de los nombres que proclaman, sino de la realidad de los principios que los dominan y de la sabiduría de la combinación que de ellos se haga, al tener por fin de sus operaciones la adopción de los principios republicanos y del sistema federal, entiende como condición indispensable el que esos principios se adopten con toda verdad, encargando al pueblo de la conservación de los principios republicanos, y a los estados de la del pacto de unión.

4ª. Se expresará, asimismo, que convencidos los electores de que esta obra, de profunda sabiduría y acendrado patriotismo, tiene por objeto asegurar a todos los mexicanos la bondad de su condición social y el goce imperturbable de los derechos individuales y sociales de cuyo respeto, en los países libres, nacen el bienestar privado, el orden público, el progreso nacional y la respetabilidad exterior; se proponen de la misma manera que la Constitución proteja con igual justicia a todos los hombres, sin distinción alguna, a cuyo fin afiance las garantías individuales y sociales contra todo atentado de cualquiera de los poderes públicos, tanto locales como generales.

5ª. Se expondrá igualmente que los electores, convencidos de que en materias tan graves, todos los que reciben su misión del pueblo deben darle cuenta de su conducta, para que no se burle su confianza, para evitar esas defecciones vergonzosas que tantas veces hemos presenciado, y para que restablecido el imperio de la moral y la dignidad de la conciencia política de cada hombre, la nación pueda confiar sus destinos a los más dignos, desde ahora interpelan a los diputados del distrito para que al aceptar su encargo, manifiesten su fe política, y concluido, den cuenta de sus procedimientos ante la opinión pública.

6ª. Se dirigirá esta manifestación a todas las juntas electorales de los estados, para que si los electores secundarios lo estiman conveniente, hagan igual manifestación de su fe política, sea ésta la que fuere, y exciten a los diputados que respectivamente nombren, para que den cuenta de sus operaciones, concluido que sea su encargo.

Los licenciados Otero, Zubieta y Zerecero fueron designados para redactar la manifestación, que apareció dos días después, firmada por todos los electores primarios del Distrito Federal.<sup>6</sup>

En esta manifestación los señores electores hacen profesión de fe en las instituciones republicanas y populares y en el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824. Estas formas sociales —dicen los firmantes— que “antes fueran una simple necesidad de mejora y progreso, en esta época de inmenso peligro han venido a ser la condición indispensable de la nacionalidad de México. Deseamos —siguen diciendo— que la República y la Federación se adopten con toda verdad, y que por

<sup>6</sup> Véase “Manifestación de los electores primarios del Distrito Federal”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 189-200.

sabias instituciones se encomiende al pueblo la conservación de los principios republicanos, y a los estados la del pacto de unión, de manera que nada atente contra ellos”.

Por lo que toca a las garantías individuales, dice la manifestación:

Fijados así nuestros principios sobre la mejor organización de los poderes públicos, debemos incluir en esta manifestación nuestros sentimientos respecto de otra parte interesantísima de la ley fundamental; de la que consigne y asegure las garantías individuales y sociales. Los electores primarios del distrito, en esta materia, muy lejos de abrigar ideas favorables al desorden o al despotismo, sea cual fuere su forma, reconocemos que la justicia es la primera base de la libertad, y deseamos ardientemente que la condición social de los mexicanos no sea inferior a la de los ciudadanos de los países más libres y mejor constituidos de la tierra. ¡Puedan así nuestros futuros legisladores consolidar el orden, afianzar la libertad, la seguridad, la propiedad; en una palabra, todas las garantías, con tan igual justicia para todos los hombres, sin distinción alguna, que de ahí nazcan el bienestar privado, el orden público y el progreso nacional de modo que en todas partes del mundo se desee el asilo protector de las leyes de México, y que ningún poder, general o local, de un hombre o de muchos, las amenace jamás! ¡Sólo así podremos contarnos en el número de los pueblos libres!

Es ostensible que, en lo atinente a las garantías individuales, la manifestación, en aras de un estilo declamatorio, sacrificó la claridad y concisión de la proposición 4<sup>a</sup> de la reunión de electores primarios celebrada dos días antes, que establecía que la Constitución protegería “con igual justicia a todos los hombres, sin distinción alguna” y que afianzaría “las garantías individuales y sociales contra todo atentado de cualquiera de los poderes públicos, tanto locales como generales”.

En esta manifestación vemos un resabio de los poderes que daban las villas y ciudades españolas a sus procuradores en las Cortes del reino, en las que muchas veces les establecían directrices y limitaciones, sobre todo en lo relativo a tributos.

Reunidos los electores secundarios por el Distrito Federal, designaron diputados por esta entidad a los señores Fernando Agreda, Manuel Crescencio Rejón, José María del Río y Manuel Buenrostro. Los tres primeros eran miembros muy prominentes del grupo liberal “puro”, y el cuarto componente del grupo de los “moderados”.

Los señores Agreda, Rejón y Del Río, una vez electos diputados por el Distrito Federal, redactaron con fecha 29 de noviembre de 1846, un programa, o declaración de principios que constituye una contestación a la interpelación hecha anteriormente por los electores primarios. “Vamos a proclamar —dicen Agreda, Rejón y Del Río—, a la faz de la República nuestra profesión de fe, para que así se sepa con anticipación lo que se tiene que esperar de nosotros, en la misión augusta de representantes del pueblo.”

En primer término se declara la mayoría de los diputados del Distrito Federal por el sistema federal, vistos los graves inconvenientes de la centralización administrativa. —Hay que fortalecer la vida cívica local— “¿A qué debió el cuerpo de la Grecia su larga prosperidad? A la sombra de las confederaciones.”

Pero la sola declaración del principio federativo o federal no basta. Hay que dar a los ciudadanos el derecho de tener y portar armas de guerra, sin que el Congreso ni

ninguna otra autoridad pueda restringir ni limitar dicha prerrogativa de tener y portar armas.

Hay que acabar —manifiestan Rejón y cofirmantes— con el vicioso sistema de las elecciones indirectas para “robustecer y fortificar el imperio de las mayorías sobre el de las minorías, siempre injustas y opresivas”, y debe, también otorgarse el derecho de sufragio a todos los mexicanos, exceptuando solamente a los que no hubiesen llegado a la edad de razón, a los dementes y a los que estén procesados o sentenciados. Es imperativo, además, enseñar al pueblo el civismo, estableciendo la libertad de imprenta y de expresión, la libertad de reunión, y el juicio por jurados.

El sometimiento de los secretarios del despacho a las Cámaras legislativas que discrecionalmente puedan responsabilizarlos de sus actos, es postulado por la mayoría de la diputación del Distrito Federal, apoyándose en la autoridad de Benjamín Constant. Hay, asimismo, necesidad de sujetar a los empleados públicos a la autoridad de un “jurado supremo, que al conocer de sus malversaciones y demás faltas oficiales obre de una manera discrecional”.

La parte más interesante de la declaración o manifestación de Rejón y Del Río es, sin lugar a dudas, la relativa a las garantías individuales y al procedimiento para remediar las violaciones a las mismas.

En fin, atropelladas frecuentemente las garantías del ciudadano con la mayor impunidad por los funcionarios públicos, es de una urgente necesidad precaver para lo sucesivo la repetición de semejantes atentados, haciéndose al efecto una solemne declaración de derechos, y estableciéndose recursos eficaces para remediar desde luego las arbitrariedades que puedan en esta parte cometerse. Para lo primero debe a juicio de los que suscriben consignarse en la constitución ser derecho de todo habitante de la República, sea nacional o extranjero:

- 1°. No poder ser preso ni arrestado sino por decreto de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del presidente de la República o gobernadores de los estados, sino por medio de un juez civil a que se libre la orden correspondiente y en los términos que prescriba la Constitución General de la República. Exceptúase el caso de delito *in fraganti*, en el cual puede cualquiera otro prenderle, presentándole desde luego al juez que deba conocer de su causa.

- 2°. No poder ser detenido por más de 48 horas, cuando lo aprehenda su juez competente, sino proveer éste el auto motivado de prisión y recibirle su declaración preparatoria.

- 3°. No poder ser incomunicado, sino en el caso de que se califique bajo la responsabilidad del juez como indispensable esta providencia para la aclaración del hecho, sin que la incomunicación pueda jamás hacerse más que una sola vez ni exceder del término de tres días.

- 4°. No podersele juzgar ni sentenciar por jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio o la formación de su causa.

- 5°. No podersele obligar a hacer lo que los funcionarios públicos le ordenen, cuando para ello no estén autorizados por las leyes.

- 6°. No podersele impedir practicar lo que las leyes no le prohíban.

- 7°. No poder ser privado de su propiedad sino para objetos de utilidad pública y en el modo y forma que las leyes determinen.

- 8°. Poder dedicarse a cualquier ramo de industria en los mismos términos en que puedan hacerlo los naturales de la República.

9°. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino con asistencia de un juez civil y declaración jurada de un testigo que deponga hallarse en determinado lugar de ella la cosa o persona solicitada.

10. Poder por sí, o reunido con otros ciudadanos, dirigir a las autoridades peticiones respetuosas.

Ahora bien: para hacer eficaz esta declaración, será a propósito prevenir en la Constitución: Primero: que los jueces de primera instancia amparen en el goce de los citados derechos a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados. Segundo: que de la injusta negativa de los jueces a otorgar el referido amparo, así como de los atentados cometidos por ellos contra los mencionados derechos, conozcan sus respectivos superiores con la misma preferencia, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al juez omiso o que conculque las citadas garantías. Y tercero: que los fallos de los jueces sobre el amparo de que se trata, sean puntualmente obedecidos y acatados por todos los funcionarios públicos de cualquiera clase y condición que sean, so pena de privación de empleo y sin perjuicio de las otras que demande el caso de la desobediencia o resistencia a cumplirlos según la ley lo disponga.

Con una ferviente exhortación a la defensa de la patria, invadida por los norteamericanos, termina esta excepcional exposición de los diputados Rejón, Agreda y Del Río: “Vale más cien veces —dicen imitar la conducta de Sagunto y de Numancia—, que dejar sin patria a nuestros nietos y legarles la ignominia de la irresolución de sus abuelos.”

Desde luego, una comparación se impone entre la manifestación de los electores primarios y el programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal. Y el juicio de estos dos documentos tiene que ser favorable al programa de Agreda, Rejón y Del Río, por ser este documento mucho más explícito y claro que el primero, señaladamente en el punto de garantías y amparo.<sup>7</sup>

El mero hecho de existir estas dos declaraciones de principios nos indica que los constituyentes de 1847 llevaban un acervo de ideas políticas y un programa para normar su actuación parlamentaria.

El Congreso General y Extraordinario se instaló el 6 de diciembre de 1846 y se reunió en dos ocasiones en la Academia de San Carlos. Las subsecuentes sesiones se celebraron en el Palacio Nacional, hasta el mes de septiembre de 1847, en que Santa Anna abandonó la capital y se retiró a la Villa de Guadalupe, dejando la ciudad de México a merced del ejército invasor mandado por el general Winfield Scott. En septiembre de 1847 se trasladó el Congreso a la ciudad de Querétaro, donde reanudó sus sesiones en el edificio llamado de la Academia, a un costado del bello templo de San Francisco, a las 3 p.m. del 2 de noviembre de 1847.

El estado del país, al reunirse el Congreso de 1847, era desastroso; la situación general era verdaderamente angustiosa.

<sup>7</sup>“Programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 203-218.

Un diputado a este Congreso nos describe el panorama que presentaba la República con las frases siguientes:

la posición del gobierno se comprometía más y más, y le rodeaban como conjuradas graves dificultades.

Las disensiones domésticas competían en sus avances con los de los invasores americanos que pisaban nuestras fronteras: sus indefensos habitantes nada podían, porque empobrecidos y fatigados por las hordas salvajes desde el año de 1832, habían visto en las depredaciones la vanguardia del ejército invasor. Yucatán volvió a sustraerse de la obediencia a México. Tabasco amenazaba seguir los pasos de la península yucateca. El bloqueo de nuestros puertos quitaba grandes recursos y traía mayores males... En el Seno mexicano, el puerto de Tampico estaba a la orden de los invasores, con su plaza, que encerraba gran material de guerra, y sus recursos, que disminuían los del erario. Sobre el Mar del Sur, Mazatlán, en cisma con el Estado de Sinaloa, parecía llamar a sí a los enemigos. Los esfuerzos heroicos de los hijos de California no habían bastado a impedir que fuesen reinvasadas, y no eran menos desgraciados los hijos valientes de Nuevo México, que en tiempos nada remotos tan gloriosamente habían sabido escarmentar a sus agresores, como triunfar de las sugerencias de todo género con que también habían pretendido seducirlos y arrebatárselos su nacionalidad. El Estado de Chihuahua se veía expuesto a correr la misma suerte; y el invasor se había apoderado de las mejores poblaciones de los de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. De la misma suerte amenazaba a los estados de Durango y Zacatecas.<sup>8</sup>

Volvamos al principio: apenas llevaba dos meses de instalado el Congreso, cuando el 27 de febrero de 1847 se levantó en armas, con su correspondiente “plan”, el general Matías de la Peña y Barragán. La rebelión fue burlescamente llamada “de los polkos” y en ella intervinieron sobre todo jóvenes de las altas clases, señoritos acomodados, según nos informa don Guillermo Prieto en sus *Memorias*.

Los “puros” y los “moderados” se encontraban casi con igual número de diputados en el Congreso, y esto hacía que los debates fueran vehementes y las votaciones reñidas. Por ejemplo, para la elección de Presidente de la República los “puros” postularon al indispensable don Antonio López de Santa Anna y los “moderados” lanzaron la candidatura del político duranguense don Francisco Elorriaga. Santa Anna ganó la elección por un solo voto. El que decidió esta votación fue el licenciado José Agustín Escudero, diputado por Chihuahua, quien le dio, con su sufragio, el triunfo a Santa Anna.

Las legislaturas locales también tomaban parte, aunque indirectamente, en los debates del Constituyente, a través de las instrucciones que dirigían a sus diputados federales.<sup>9</sup>

El Congreso abrió sus sesiones solemnemente el 6 de diciembre de 1846, y seis días después, en la sesión del día 11, la asamblea designó una Comisión de Constitu-

<sup>8</sup>J.A. de Escudero, *Memorias del diputado por el Estado de Chihuahua... con documentos justificativos, que pueden servir para la historia del Congreso Constituyente Mexicano del año de 1847*, México, Tipografía de R. Rafael, calle de la Cadena núm. 13.

<sup>9</sup>Véase las instrucciones del Estado de Chihuahua a sus diputados, en *ibidem*, p. 73.

ción integrada por los señores diputados Juan José Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

Con fecha 15 de febrero de 1847, 38 diputados solicitaron que el Congreso inmediatamente determinara la Constitución que debía regir el país. La Comisión de Constitución, por mayoría, opinó que no se tratase este trascendental asunto hasta que no resolviere el mismo Congreso respecto de la amnistía propuesta para los responsables de la rebelión de los “polkos”. El Congreso rechazó la moción suspensiva que hizo la Comisión de Constitución y determinó que la misma Constitución presentase a la mayor brevedad posible su dictamen.

En la sesión del 5 de abril de 1847, la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea su dictamen, firmado por Rejón, Cardoso y Zubieta, así como el voto particular suscrito por Mariano Otero. El señor Juan José Espinosa de los Monteros, miembro, y muy prominente por cierto, de la Comisión, no firmó ninguna de las dos proposiciones.

La mayoría de la Comisión de Constitución consulta que se declare vigente la Constitución de 1824 y que se pospongan las reformas necesarias a dicha carta. “Así se logrará que en el evento desgraciado de que el Congreso no pueda cumplir con la parte más importante de su misión, no quede la República inconstituida; y se le dejará por otro lado expedito para hacer las importantes reformas que la experiencia ha manifestado deben hacerse en la referida Constitución.”

No dejaba de ser atendible la propuesta de la mayoría, pues para esa fecha el invasor había tomado el puerto de Veracruz y se internaba en el territorio nacional. Sin embargo, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y, consecuentemente, entró a discutir el voto particular de Otero. Esto sucedió en la sesión del 16 de abril de 1847 en la que el diputado Benito Juárez infructuosamente intentó suspender la discusión del proyecto de Constitución, entretanto se resolvía sobre las proposiciones relativas “al restablecimiento del orden constitucional en el Estado de Oaxaca”.

En la discusión y votación del voto particular faltó la polémica entre Rejón —jefe de la mayoría de la Comisión— y Otero. Esto se debió a que, según lo explica el historiador Carlos A. Echánove Trujillo, el 19 de abril llegó a México un periódico de Washington, el *Commercial Advertiser*, en el que se daba la noticia de que llegaría a México el mayor general Benton, provisto de todos los secretos diplomáticos, y con tres millones de dólares disponibles para concluir un tratado. El periódico afirmaba que Benton entablaría “comunicaciones con el señor Rejón, inmediatamente”. En la sesión de ese mismo día Rejón rechazó con energía el cargo que se le hacía, pero a pesar de ello una multitud enardecida por la derrota de Cerro Gordo, atacó al diputado Rejón y trató de lincharlo. Rejón se consideró sin libertad ni garantías y desde entonces dejó de concurrir a las sesiones del Congreso. Su firma no aparece en el Acta de Reformas.<sup>10</sup>

La discusión y votación en lo particular, del voto de Otero no suscitó debates y fue aprobado con muy pocas y ligeras enmiendas, la mayor parte de ellas hechas por Otero y Cardoso.

<sup>10</sup> Carlos A. Echánove Trujillo, *La vida pasional e inquieta de don Manuel Crescencio Rejón*, México, 1941, p. 419.

Que la situación actual de la República demanda con urgencia —dice Otero en su voto— el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con sólo contemplar esa misma situación. Comprometida una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete estados en su poder: cuando acaba de sucumbir nuestra primera ciudad marítima, y se halla seriamente amenazada aun la misma capital, ninguna cosa sería “mejor que la existencia de alguna organización política, que evitando las dificultades interiores, dejase para después el debate de los principios fundamentales. Pero ella no existe, y para llevar a cabo esa misma guerra, es preciso hacer que cuanto antes cese la complicación que la dificulta. En la guerra todavía con más razón que en la paz, un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos de su poder y siendo su organización política la sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que él se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa. No es culpa nuestra, sino en efecto de lo pasado, el que tan grande así sea la complicación de las circunstancias. La debilidad de lo que existe es patente, sin que haya por qué hacerse ilusiones. La discusión de leyes fundamentales, hecho fecundísimo en peligros, ha venido a ser nuestro estado normal..., en sólo 12 años se han reunido cuatro asambleas constituyentes, sin adelantar un solo paso en el camino de nuestra organización...

La primera condición de las leyes fundamentales, después de su conveniencia, es el amor y la veneración del pueblo. En este sentido la mejor constitución —según Otero— es la de 1824, porque es superior a cualquiera otra en respeto y legitimidad. Nadie puede dudar de las facultades y poderes de los constituyentes de 1824.

Pero la Constitución de 1824 —según el legislador Otero— necesita reformas y éste es un hecho generalmente reconocido.

Desde 1832 ha venido diciéndose entre nosotros que la Constitución debe arreglar los derechos del ciudadano. “En los Estados populares —y aquí Otero cita a Montesquieu— las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen cuál es el monarca.” Por esto la Constitución no debe nunca dejar a las leyes secundarias el poder de destruir o modificar los derechos del ciudadano. Esta materia debe regularla la Constitución federal y no dejarse a las constituciones de los estados.

La regla adoptada sobre este punto, verá el Congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de 20 años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los estados de la unión del principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. 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. Por lo demás, para que este derecho

tenga la importancia debida y su ejercicio sea la base fundamental del orden público, se hace indispensable que una ley secundaria arregle la forma en que debe acreditarse, ejercerse y suspenderse.

El derecho a la ciudadanía trae aparejado, para Otero, el derecho de votar en las elecciones populares, el derecho de reunión, el derecho de petición y la prerrogativa de pertenecer a la guardia nacional. Estos derechos, que no mencionan las anteriores cartas, deben figurar en el pacto fundamental.

La Constitución —en el pensamiento del diputado jalisciense— debe establecer las bases de las garantías individuales porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos. Estas garantías individuales deben ponerse bajo la égida del poder federal. Este punto importantísimo no debe dejarse a la absoluta discreción de los estados.

Entiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tenga que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos. Porque los señores diputados habrán observado ya en esta materia, que aun reduciéndose a los principios fundamentales, es necesario darles una extensión poco conveniente a los límites y al carácter por decirlo así, elemental de la Constitución: y si un poder ha de proclamar el principio en su vaga y abstracta generalidad, y otro ha de señalar los pormenores de que depende su realidad, aquél nada habrá hecho. Para conocer en esta materia la insuficiencia de los principios generales, basta escoger como al acaso, cualquier punto: sea por ejemplo la seguridad: todas nuestras constituciones establecen un cierto plazo entre la detención y la formal prisión, previniendo que en él se tome al acusado su declaración; y todas, olvidando el caso de la aprehensión del reo verificada en un lugar distinto del juez, han dejado una excepción en la cual la infracción de la ley viene a ser inevitable; lo mismo puede observarse respecto de la propiedad: las más amplias declaraciones no han bastado para hacer cesar el sistema de los préstamos forzosos y la ocupación de los bagajes, que no son más que atentados contra la propiedad. Una ley más extensa, que fije exactamente los principios, que reconozca las excepciones, y sobre todo, que establezca los medios de hacerlas efectivas, es el único medio que podrá llenar necesidad tan importante. En la Constitución sólo propongo que se enuncie el principio general, que se declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías, no todas, sino sólo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones. Si viniendo tiempos más tranquilos el Congreso pudiese ocuparse en la formación de esa ley, semejante trabajo, por sí solo, elevaría a su memoria un monumento de muy grato recuerdo.

Respecto de la organización de los poderes federales, Otero postula el bicameralismo. La Cámara de Diputados estará integrada por un representante nombrado por cada

50 mil almas o por fracción que exceda de la mitad. El Senado viene a ser un depósito de sabiduría y de prudencia que modera “el ímpetu de la democracia irreflexiva”. Habrá tres senadores por cada estado:

Artículo 6°. Además de los dos senadores que cada estado elija, habrá un número igual al número de estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados.

El Senado se renovará por tercios cada dos años.

Artículo 7°. Para ser senador se necesita la edad de 30 años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y además haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República, o por más de seis meses secretario del despacho, o gobernador de estado, o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado.

Respecto del Ejecutivo, Otero en su voto particular considera que es un grave defecto de la Constitución de 1824 el establecer el cargo de vicepresidente de la República, pues al colocar frente al presidente un vicepresidente con derecho a sucederle en el puesto se establece una institución del todo inadecuada en un país como el nuestro “en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones”, mayormente cuando el vicepresidente es el rival vencido en las elecciones por el presidente. Debe, pues, suprimirse la vicepresidencia de la República.

Al delimitar la recíproca esfera de los poderes de la federación y de los estados, Otero establece el principio de que “los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución”, confiando así el resto de los poderes a los estados, pero declarando, al mismo tiempo, que ninguno de los estados tiene poder sobre las materias reservadas a la federación.

Para evitar la invasión inconstitucional de facultades entre los estados y la federación,

es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a 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 sólo puedan 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 o no anticonstitucionales. De esta manera cada estado en particular está sometido a la unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

Al razonar el juicio de amparo, como protector de las garantías individuales frente a los atentados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de los estados o de la federación, Otero se expresa así:

Yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a 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 o del Legislativo, ya de los estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del poder federal de la unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del supremo Poder Judicial.

En el punto de facultades del poder constituyente, cuestión que hoy día debaten los tratadistas,<sup>11</sup> Otero distingue en la Constitución tres partes:

- a) Los principios primordiales y anteriores a la misma Constitución, como la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, la división de Poderes, son la esencia de la nación. Estos principios son eternos e irreformables.
- b) Los preceptos que regulan los Poderes de los estados y la Federación son reformables mediante un proceso especial: dos tercios del voto de cada Cámara o bien la sucesiva ratificación de la enmienda por dos congresos federales y, además, la sucesiva aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.
- c) Los demás preceptos de la Constitución son modificables por el voto de dos terceras partes de ambas Cámaras, o bien, mediante el voto mayoritario de dos legislaturas federales sucesivas.

Otero termina rebatiendo el argumento de que no es hora de discutir reformas cuando el enemigo invade el territorio nacional e invoca el antecedente de las Cortes

<sup>11</sup> Pueden consultarse: Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco de Ayala, Madrid, pp. 120 y ss.; Lester Bernhardt Orfield, *The Amending of the Federal Constitution*, Chicago, 1942; Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, tomo II, Buenos Aires, 1952, pp. 143 y ss., y Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1963, pp. 39 y ss.

de Cádiz en las que “el ruido de las balas extranjeras se mezcló con el estruendo de las salvas que solemnizaban aquel acto”.<sup>12</sup>

El voto particular, ¿es obra exclusiva del diputado jalisciense? El examen y comparación del voto de la minoría de 1842 y el voto particular de 1847 nos llevan al convencimiento de que ambos proyectos coinciden en sus rasgos esenciales. En la Comisión de Constitución de 1847 figuran dos de los firmantes del proyecto de la minoría de 1842: Otero y Espinosa de los Monteros; y el mismo Otero nos dice que “el señor Espinosa de los Monteros, cuyo nombre es una autoridad”, discutió y aprobó el voto particular de 1847; sin embargo, el señor Espinosa de los Monteros, miembro tan prominente de la Comisión de Constitución, guarda una actitud neutral y abstencionista, pues no firma ni el proyecto de la mayoría ni el voto particular. Esto nos induce a creer que no quiso aceptar la responsabilidad de las ideas allí expresadas y que la paternidad de este documento político debe atribuirse muy principalmente a Mariano Otero. Actitud muy semejante guardó el diputado Cardoso, quien si bien, dice Otero, estaba de acuerdo con el voto particular, no creía oportuna su aprobación.

En el fondo, y en torno al voto particular, había una sorda lucha entre puros y moderados. Aquéllos no podían enfrentarse directamente a los principios del voto particular, que eran eminentemente liberales, y entonces optaron por tratar de impedir su aprobación aplazando la discusión de las reformas propuestas por Otero, con el argumento de que era inoportuno reformar la Constitución en los momentos difíciles por los que atravesaba el país. En el dictamen de la mayoría de la Comisión se propone aplazar el punto de reformas a la carta de 1824; en la sesión del 16 de abril de 1847 el diputado Juárez pide un nuevo aplazamiento, a pesar de haber sido rechazado el dictamen de la mayoría, y en la sesión del 12 de mayo el diputado por Jalisco, Pedro Zubieta, presenta una proposición suspensiva, la más peligrosa de todas, que consiste en que las reformas sólo tendrían fuerza y obligatoriedad una vez aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Esta proposición de Zubieta hace críticas al proyecto de Otero, señaladamente en el punto del juicio de garantías:

ese gran poder político concedido a los jueces que deben conocer los negocios de la unión mexicana, para fulminar interdictos sobre las leyes emanadas de las legislaturas de los estados, no puede producir entre nosotros los felices efectos observados por los sabios que han hecho estudio sobre la democracia en Norteamérica. Doloroso, pero necesario, es exponer que por una fatalidad no ha podido todavía hacerse de prestigio nuestra judicatura. Sin más modelos vivos que los oidores, que el favor de la Corte de Madrid despachaba a negociar al Nuevo Mundo vendiendo la justicia, sin estímulo alguno la integridad, no pocas veces postergada a los merecimientos de partido, era imposible que en tantas revueltas los oráculos pacíficos de la ley se hicieran escuchar. ¿Cómo, pues, pudieran jueces sin independencia personal y sin prestigio moral, servir de útiles reguladores del poder mayor de las localidades? Temo mucho que este ensayo, lo mismo que el de la institución del

<sup>12</sup> Véase “Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución y voto particular de uno de sus individuos. Presentada al Congreso Constituyente en la sesión de 5 de abril de 1847”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 219-246.

Senado, vengán a empeorar la Constitución de 1824, produciendo la nulificación de todos los poderes públicos.<sup>13</sup>

Los argumentos del diputado Zubieta no tuvieron eco en el Congreso, y el voto particular de Mariano Otero se convirtió en el Acta de Reformas de 1847.

### Las Garantías Individuales en el Acta de Reformas de 1847

Las Constituciones de 1812 y 1824 no contenían un catálogo de las garantías individuales, aun cuando establecían algunos de estos derechos en forma dispersa y desordenada.

Fue la Constitución Centralista de 1836 la primera carta mexicana que estableció en un capítulo especial los derechos del hombre.

En el Acta de Reformas aparecen algunas garantías individuales consignadas en el artículo 2º (sufragio, derecho de petición, derecho de reunión), pero no se establece una enumeración completa, sino que, en virtud del artículo 4º, se dice que una ley posterior fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Por disposición del Constituyente esta futura ley de garantías era denominada ley constitucional. Lo cual le confería un rango superior a las leyes ordinarias, pues no podía derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

El Constituyente quiso que esta importantísima materia fuese examinada con todo detenimiento en condiciones de gran calma y serenidad.

En la sesión del 16 de diciembre de 1846, el diputado Espinosa de los Monteros presentó una proposición para que el Congreso, antes de establecer ninguna prevención constitucional, declarara “que la nación mexicana reconoce en todo individuo de la especie racional, y como inherentes a la dignidad de ésta, los cuatro derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad; y en este último, el fundamento de aquellos tres; así como en todos los cuatro, el origen de la sociedad y del derecho público” y que el Congreso determinara con claridad y precisión los derechos individuales, tanto civiles como políticos, que por la propia Constitución deban quedar protegidos. Ignoro qué suerte haya corrido esta propuesta del diputado Espinosa de los Monteros, pero al parecer no fue aprobada, porque los proyectos de constitución que posteriormente se presentaron no hacen mención de ninguna resolución del Congreso sobre el particular.

Al estarse discutiendo en lo particular el voto de Otero, en la sesión del día 3 de mayo de 1847, el diputado José María Lafragua presentó un Proyecto de Ley Constitucional de Garantías, que fue dispensado de segunda lectura y pasó a la Comisión de Constitución. Al parecer, este proyecto no fue aprobado por el Congreso, pues contradice el texto del artículo 5º del Acta de Reformas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Montiel y Duarte, *op. cit.*, tomo II, p. 392.

<sup>14</sup> Véase “Proyecto de Ley de Garantías Individuales presentado por José María Lafragua al Congreso Constituyente en la sesión del 3 de mayo de 1847”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 247-251.

Quedó pendiente pues, el punto de las garantías individuales, y el Congreso Constituyente de 1847 no reglamentó los derechos del hombre.

En el Congreso siguiente, instalado según la Constitución de 1847, se volvió a tratar el punto de la Ley Constitucional de Garantías Individuales.

La Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, integrada por los señores Otero, Robredo e Ibarra, formuló un dictamen sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales, reglamentaria del artículo 4º del Acta de Reformas.<sup>15</sup>

La simple lectura de este dictamen nos revela que Otero fue autor principalísimo del mismo, pues en él campean ideas que ya antes había manifestado el legislador jalisciense.

En la exposición de motivos del dictamen se indica que para su redacción se estudiaron las constituciones de Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Bélgica. Particularmente influyó esta última.

Los autores de nuestro proyecto de ley de garantías nos dicen por qué prefieren el estilo de redacción de la Constitución belga de 1831, antes que el de la Constitución francesa de 1815, a pesar de que ambas constituciones contienen o consignan garantías muy similares. Es que la Constitución belga hace de las garantías individuales parte de la Constitución; en tanto que la carta francesa enuncia la garantía, pero remite al legislador ordinario el definir y precisar el alcance y contenido de este derecho individual. “Los franceses tienen el derecho de publicar y hacer imprimir sus ideas conformándose a las leyes que deben reprimir los abusos de esta libertad” (Art. 8º de la carta constitucional francesa de 4 de junio de 1814). La misma prerrogativa anterior la consigna la Constitución belga de 1831 en forma imperativa y en frase rotunda que cuadra más al lenguaje de la Constitución: “La imprenta es libre. No podrá establecerse jamás la censura. No se puede exigir fianza alguna de los escritores, editores o impresores. Cuando el autor sea conocido y esté domiciliado en Bélgica, ni el impresor ni el distribuidor pueden ser perseguidos” (Art. 18).

Esta Constitución belga de 1831 que influyó tanto en el proyecto de ley de garantías de Otero, Robredo e Ibarra fue votada por diputados católicos partidarios de las doctrinas del Abate Lamennais que, con la divisa de “libertad en todo y para todos”, se unieron con los liberales belgas y dieron a su país una constitución que lleva ya más de un siglo de vida y es la que aún hoy rige.<sup>16</sup>

La clasificación de las garantías que hacen Otero y coautores del proyecto que comentamos, es la de considerarlas en cuatro categorías: libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

Esta clasificación viene de la Constitución francesa del 24 de junio de 1793, que en su artículo 2º declaraba estas cuatro garantías como derechos naturales e imprescriptibles. Es la misma clasificación del voto particular de la minoría, de la Comisión

<sup>15</sup>Véase “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado; sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 255-289.

<sup>16</sup>Las Doctrinas de Lamennais fueron condenadas por S.S. Gregorio XVI en la Encíclica *Mirari*, Vos de 15 de agosto de 1832, en la que se llama “pestilente error” a la absoluta libertad de conciencia.

de 1842, y coincide también con la propuesta de Espinosa de los Monteros en la sesión de 16 de diciembre de 1846.

Dentro del capítulo libertad quedan comprendidos: la abolición de la esclavitud, la prohibición de contratos en que se obligue al hombre a prestar su trabajo personal por más de cierto número de años, el derecho de traslación dentro y fuera del territorio nacional, la libertad de opinión y la inviolabilidad de la correspondencia.

Dentro de la garantía de seguridad se incluyen las prerrogativas del individuo en materia penal.

Corresponde a la garantía de propiedad el derecho al trabajo, el derecho de propiedad de los bienes, la expropiación, la ocupación de armas, municiones, vestuarios y bagajes por los militares, la proscripción de los préstamos forzosos, la propiedad intelectual, la prohibición a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dictar sentencias en negocios judiciales, y ciertas prerrogativas de los litigantes en los juicios civiles.

En la garantía de igualdad el proyecto comprende: la generalidad de la ley; la abolición de toda discriminación por razón de nacimiento o raza; la prohibición de pérdida del fuero común por delito; la extinción de mayorazgos y vinculaciones, así como también la prohibición de cargos vendibles y hereditarios y la proscripción de los títulos de nobleza.

En el mismo proyecto de ley de garantías individuales se reglamenta la suspensión de las garantías en caso de revolución o invasión extranjera (Art. 38).

Los atentados contra las garantías individuales originan responsabilidad perseguible de oficio, y produce acción popular.

Este notable documento político mexicano, obra de Otero, Robredo e Ibarra, ha sido totalmente desconocido por nuestros constitucionalistas y merece un lugar prominente en nuestro derecho público, porque su texto nos revela en forma palmaria el extraordinario adelanto de nuestro derecho constitucional en el siglo XIX y viene a aumentar el prestigio y merecimiento del gran abogado jalisciense, Mariano Otero.

A pesar de que no fue aprobado por el Congreso, es indudable que el proyecto de ley de garantías individuales presentado al Senado de 1849 ejerció influencia considerable en el Estatuto Orgánico de Comonfort y en la Constitución federal de 1857.

### El control político de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847

Dentro de los sistemas de control de la constitucionalidad, los tratadistas distinguen el control político de la constitucionalidad y el control judicial. En el primer sistema es un órgano político el encargado de casar o anular los actos inconstitucionales, como en el caso de los censores de Pennsylvania, ideados por Franklin, o como el Senado conservador *jurie constitutionnaire* preconizado por Sieyès en su proyecto de Constitución del Año VIII.<sup>17</sup> En el sistema de control judicial es un tribunal, unitario o colegiado, el

<sup>17</sup>Barthelemy et Duez, *Traité de droit constitutionnel*, París, 1933, pp. 203 y *passim*.

que, con las formalidades de un juicio, resuelve si un determinado acto es o no contrario a la Constitución. Éste es el sistema que sigue el derecho anglosajón, y también era el del derecho aragonés.

En el Acta de Reformas encontramos diversos preceptos que establecen el control de la constitucionalidad.

En primer término, el artículo 22 prescribe un control para las leyes de los estados que es típicamente político. “Toda ley de los estados que ataque a la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.”

En segundo término, el artículo 23 del Acta de Reformas estatuye un control sobre las leyes de la Federación:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas

Aquí también se trata de un control de constitucionalidad realizado por órganos políticos, pues, la Suprema Corte no decide sino que actúa como órgano político que simplemente desplaza la decisión del caso a las legislaturas de los estados y, posteriormente, una vez declarada por éstas la inconstitucionalidad de la ley, publica la decisión de las legislaturas.

La sola lectura de los preceptos anteriores nos convence de que este procedimiento, además de ser sumamente complicado, no da una respuesta jurídica al problema de si es o no inconstitucional una ley, por la sencilla razón de que quienes deciden en última instancia —los congresos locales— no son los peritos en derecho, sino poderes esencialmente políticos.

El Acta de Reformas de 1847 sólo estuvo vigente durante escasos seis años y en este lapso se presentaron algunos casos de inconstitucionalidad de leyes.

He encontrado tres casos de este tipo:

- a) Un decreto del Congreso de la Unión, por el que se declararon nulos los artículos 2º, 4º, 5º y 6º del reglamento que expidió el gobernador del Estado de México con base en la Ley de Elecciones de 16 de octubre de 1848, aprobada por el Congreso del mismo estado.<sup>18</sup>
- b) En la sesión del Senado de 9 de febrero de 1849 se declaró en los términos del artículo 22 del Acta de Reformas que eran inconstitucionales algunos artículos de

<sup>18</sup>“Documentos relativos a la suspensión de elecciones para la renovación del actual Congreso del estado libre y soberano de México” y que se publican por acuerdo del mismo. Toluca, imprenta de Juan Quijano, 1848.

la ley de 3 de enero de 1849, expedida por la legislatura del Estado de México, que ordenaba la reducción de capitales piadosos.<sup>19</sup>

c) El reclamo contra los Tratados de Guadalupe Hidalgo.

Este último caso, sin duda el más importante ejemplo de cómo funcionó el control político de la constitucionalidad en el Acta de Reformas, merece un somero análisis.

El 2 de febrero de 1848 firmaron los plenipotenciarios el tratado de paz y límites que puso fin a la injusta guerra de los Estados Unidos contra México. En virtud de este tratado México hubo de ceder a los Estados Unidos, Texas, Alta California, Nuevo México, y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas.

La aprobación de estos tratados en las Cámaras originó largos y acalorados debates, especialmente en la Cámara de Diputados, donde un grupo de diputados partidarios de la guerra hicieron todo lo posible por lograr su rechazo. Dentro de este grupo se distinguieron los puros y algunos conservadores. Arriaga, Rejón, José María Cuevas, Manuel Doblado y José María del Río militaron en el partido que se pronunciaba por la continuación de la guerra. Pese a sus esfuerzos, por 51 votos contra 35, la Cámara de Diputados en su sesión de 19 de mayo de 1848 aprobó los referidos tratados.

Once señores diputados decidieron presentar a la Suprema Corte un reclamo en los términos del artículo 23 del Acta de Reformas, para el expreso fin de que dicho tribunal sometiese al examen de la constitucionalidad de los tratados predichos, a las legislaturas de los estados.<sup>20</sup>

El ocurso, fechado en Querétaro el 19 de mayo de 1848, invoca las siguientes infracciones a la Constitución de 1824 y Acta de Reformas de 1847:

- a) El artículo 21 del Acta de Reformas ordena que los poderes de la unión deben limitarse al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras, por falta de restricción expresa. La facultad de enajenar parte del territorio nacional no está expresamente conferida a los poderes de la unión; *ergo*, éstos no pueden enajenar parte del territorio de la República. No es obstáculo para esta conclusión el artículo 50 de la Constitución que, en su fracción XIII, confiere al Congreso general la facultad de aprobar tratados de paz, de alianza y amistad, porque dentro de la misma no está expresamente conferida la enajenación del territorio mexicano.
- b) Los Tratados de Guadalupe sólo fueron discutidos en lo general y se declaró que una vez aprobados en lo general, no había lugar a discutir los artículos del tratado en lo particular. Con este procedimiento se violó el artículo 53 de la Constitución, en relación con el artículo 98 del reglamento interior del Congreso, que ordena que haya discusión en lo particular de los proyectos de ley o decreto.

<sup>19</sup>Véase *El siglo XIX* del día 9 de febrero de 1849.

<sup>20</sup>Estos diputados fueron: Ignacio Muñoz Campuzano, Jerónimo Elizondo, Eugenio María de Aguirre, Manuel Doblado, Vicente Rodríguez, José María Herrera y Zavala, José María del Río, Ponciano Arriaga, José María Mateos, Anastasio Cañedo e Ignacio P. Villanueva.

- c) La aprobación del tratado implica una modificación o reforma de los artículos 1º y 7º del acta constitutiva y 2º y 5º de la Constitución federal, pues dichos preceptos establecen cuál es el territorio nacional y qué entidades o estados lo componen; el tratado disminuye el territorio nacional, suprime de su extensión entidades enteras y cercena estados de la Federación. Estas reformas al capítulo geográfico de la Constitución se hacen en el tratado, sin seguirse el procedimiento de reforma a la Constitución, que imperiosamente exige el artículo 28 del Acta de Reformas.
- d) Finalmente, dicen los diputados reclamantes, se desobedece el párrafo 7º del artículo 50 de la Constitución que previene que, para unir dos o más estados, o erigir otro dentro de los límites de los ya existentes, se necesita la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y la ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la Federación. En el caso, no se siguió este procedimiento, ni se obtuvo la mayoría necesaria de votos en las Cámaras, ni se consultó a las legislaturas de los estados.

Los diputados discursantes planteaban con meridiana claridad la oposición entre el orden jurídico interno y el orden jurídico internacional. ¿En el conflicto entre el principio *pacta sunt servanda*, cimiento del derecho internacional, y un precepto de la Constitución, cuál de las dos normas debe prevalecer?

El reclamo de los once señores diputados que impugnaban la constitucionalidad de los Tratados de Guadalupe Hidalgo fue turnado al fiscal de la Suprema Corte de Justicia, licenciado José María Casasola, para que este funcionario formulase su pedimento.

¶El pedimento del señor fiscal en síntesis sostiene: el artículo 23 del Acta de Reformas concede un reclamo respecto de leyes, exclusivamente. Toda resolución del Congreso, según el artículo 47 de la Constitución, tiene el carácter de ley o decreto. La aprobación que hace el Congreso de un tratado, no tiene el carácter de ley porque la ley es una disposición general que sólo obliga a los súbditos y habitantes del estado sometido a la autoridad del legislador que dicta la ley; en cambio, un tratado de paz liga no solamente a una de las naciones beligerantes, sino a las dos que lo han celebrado. El tratado es un contrato, más bien que una ley. Cuando el Congreso aprueba un tratado, no dicta una ley, sino que emite un decreto. Tan es cierto esto, que la propia Constitución en la fracción XII del artículo 110, atribuye al presidente la facultad de “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso general...” Es decir, la declaración de guerra debe aprobarse por el Congreso, por medio de un decreto, y el tratado que pone fin a la guerra, debe aprobarse también por el Poder Legislativo, mediante un decreto. No siendo la aprobación del Tratado de Paz de Guadalupe Hidalgo una ley, sino un decreto, no es impugnable en los términos del artículo 23 del Acta de Reformas, y como las facultades de la Suprema Corte en esta materia, son exclusivamente las “expresamente designadas en ella misma (la Constitución), sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”, resulta

que no puede la Suprema Corte ampliar su esfera de atribuciones y someter los decretos al procedimiento prescrito por el artículo 23 del Acta de Reformas.<sup>21</sup>

Con fecha 4 de julio de 1848 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación pronunció sentencia<sup>22</sup> en el recurso de inconstitucionalidad promovido en contra de los tratados de paz.

Los considerandos de la sentencia del más alto tribunal afirman: Que entender el artículo 23 del Acta de Reformas, como lo hacen los ocursoantes, sería tanto como destruir los principios que establecen las diferencias entre el derecho público constitucional y el internacional o de gentes, que dimana del consentimiento tácito o expreso de las naciones y no del arbitrio de una sola. Nada hay más incontestablemente establecido en la Constitución —dice la Suprema Corte— como la absoluta exclusión de las legislaturas de los estados de todo lo concerniente a las relaciones exteriores, y la facultad de anular un tratado no sólo implica intervenir en las relaciones exteriores, sino que viene a colocar a las legislaturas de los estados en un rango de superioridad, en esta materia, respecto del gobierno federal, pues “el poder que revisa, aprueba, reprueba o modifica, tiene bajo su dependencia a aquel sobre cuyos actos ejerce tal poder”. El artículo 23 del Acta de Reformas —sigue hablando la Suprema Corte— no puede subvertir las bases esenciales de la Constitución, que no puede extender sus disposiciones fuera de su territorio, ni obligar a quienes no habitan en éste: las leyes aludidas en el citado artículo 23 son leyes secundarias, dictadas para el gobierno interior de la nación, y no tratados, que derivan su fuerza del consentimiento de dos estados independientes el uno del otro. Por esto la Constitución en el título 6º, sección 2ª, obliga a los estados a guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y “los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera”, donde se insiste en inhibir a los estados toda intervención en materia de relaciones exteriores y, además, se establece una distinción entre ley y tratado. Distinción que repite el artículo 110, fracción XII, cuando habla de la declaración de guerra, previo “decreto” del Congreso general.

Además de las consideraciones legales, la Suprema Corte invoca razones políticas muy serias y atendibles, como son:

los incalculables males que resentiría la nación si por un olvido imperdonable de los más sanos principios, se abriese nuevamente una discusión tan delicada sobre negocio ya terminado, en que una de las partes contratantes ha procedido ya a la ejecución de las obligaciones que contrajo, evacuando las plazas ocupadas, devolviendo las fortalezas que estaban en su poder, entregando las armas que nos habían tomado, y ejecutando el pago de las indemnizaciones en los términos convenidos; que semejante procedimiento por nuestra

<sup>21</sup> José María Casasola, *Colección de alegaciones y respuestas fiscales, extendidas, en varias negociaciones civiles y causas criminales que se han visto en el Supremo Tribunal de Justicia de la nación, habiendo entre las últimas bastantes célebres; por el señor don José María Casasola, ministro fiscal del mismo Supremo Tribunal*, tomo I, México, 1860, p. 55.

<sup>22</sup> Firmaron esta sentencia los señores ministros Felipe Sierra, Juan Gómez de Navarrete, Andrés Quintana Roo, Juan Bautista Morales, José María Aguilar López, José María García Figueroa, Antonio Fernández Monjardín, Mariano Domínguez, M. de Castañeda y Nájera, José Urbano Fonseca, José Arcadio de Villalva y José María Casasola; fungió como secretario don Mariano Aguilar y López.

parte no podría menos de mirarse como una violación irrecusable de la fe pública y de la sagrada inviolabilidad de los pactos respetados aun entre las hordas más incivilizadas y bárbaras, lo que daría un título legítimo para recomenzar con indecible fatalidad las hostilidades felizmente terminadas; y finalmente, que la dignidad y decoro de la nación, salvadas hasta ahora tratando de igual a igual con una de las potencias más poderosas y respetadas de la tierra, se verían altamente comprometidas con la inconsideración de un paso que no podría justificarse con el pretexto de utilidad pública...

Por todo lo anterior, la Suprema Corte declaró no haber lugar a remitir el Tratado de Guadalupe-Hidalgo a las legislaturas de los estados para el examen aludido en el artículo 23 del Acta de Reformas.<sup>23</sup>

La simple lectura del caso más caracterizado de control político de la constitucionalidad de las leyes establecido en el Acta de Reformas nos convence de su inconveniencia, pues, necesariamente lleva a enfrentar a los poderes locales con la Federación. Un sistema tal no podía conducir al país a una vida tranquila del marco de la Constitución, sino que fomentaría la discordia y procrearía la desunión de los estados federados que ya tenían experiencia en eso de “reasumir la soberanía” y que ya sabían organizar “coaliciones” para enfrentarse a la Federación.

El Acta de Reformas fue el último intento, que ya no volverá a repetirse, de conferir el control de la constitucionalidad a órganos eminentemente políticos.

### El control judicial de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847

El control de la constitucionalidad por medio del Poder Judicial fue concebido por Otero y reglamentado por el Acta de Reformas en el artículo 25, en los términos siguientes:

Los tribunales de la Federación ampararán a 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 ejecutivo o legislativo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En la terminología del Acta de Reformas no se emplea la voz “amparo” como sustantivo, sino como verbo (“amparán”). Si se usa el vocablo protección, que después

<sup>23</sup>Sobre este punto pueden consultarse: Casasola, *op. cit.*, tomo 1, México, 1860; *Observaciones acerca del parecer fiscal y acuerdo de la Corte Suprema de Justicia; sobre el curso que le dirigieron once señores diputados, reclamando la inconstitucionalidad de los Tratados de Paz, celebrados en el gobierno angloamericano*, México, impreso por Manuel F. Redondas, 1848; *Impugnación a las observaciones hechas al fallo de la Suprema Corte en el negocio de la Paz*, México, imprenta de J. M. Lara, 1848; Archivo Histórico Diplomático Mexicano, núm. 31, *Algunos documentos sobre el Tratado de Guadalupe y la situación de México durante la invasión americana*, prólogo de Antonio de la Peña y Reyes, México, publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1930; Francisco Castillo Nájera, *El Tratado de Guadalupe*, México, 1947.

se considerará fórmula ritual en las sentencias, cuando en sus proposiciones emplean la frase “la justicia de la unión ampara y protege...” En realidad el sustantivo amparo era muy frecuentemente usado en la terminología de la curia mexicana y desde la época colonial se hablaba de “amparo de posesión” para referirse a lo que hoy llamamos interdicto; la frase “amparo y protección” se usaba asimismo en los recursos de fuerza que tenían gran similitud con nuestros amparos judiciales; la Constitución yucateca de 1841 emplea el término “amparo” para designar el procedimiento de control constitucional. A partir de 1847 este procedimiento se denominó por jueces y abogados “recurso de amparo” o simplemente “amparo”; así aparecen empleadas estas voces en el primer amparo que se falló, como veremos después, y así también se lee en documentos oficiales, tales como la *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos de 1850*. La expresión “amparo y protección” va muy de acuerdo con la índole del idioma castellano, que tiene propensión a la reiteración y al pleonismo.

Desde luego, la reglamentación del amparo en el Acta de Reformas aparece omisa en un punto de entidad: no comprende en su reglamentación los actos judiciales, sino sólo los actos legislativos y administrativos. La omisión ciertamente es lamentable y hubo de subsanarse después en la Constitución de 1857.

Pero al lado de este error hay aciertos notables y loables.

En efecto, se abarca dentro de los actos justiciables, tanto los federales como los locales, y se atribuye el control de la constitucionalidad a un órgano federal judicial que, al fallar en un juicio determinado, sólo puede pronunciarse respecto del acto que motiva la queja, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto reclamado. Esto como consecuencia del hecho de que el amparo se decide por una sentencia, la cual, por su propia naturaleza sólo es cosa juzgada entre las partes, y sólo respecto de lo controvertido.

El amparo judicial no enfrenta a las autoridades políticas una contra la otra, no aja la dignidad de un poder ni suplanta al legislador con el juez de distrito, lo que sucedería si éste derogase una ley inconstitucional; la ley anulada en un amparo no queda destruida, sólo “perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia”, según feliz frase de Tocqueville.

El artículo 25 del Acta de Reformas sólo traza las líneas generales del amparo, pero no señala detalladamente la forma de sustanciar estos juicios constitucionales, ni dice cuál de los tribunales de la Federación, y en qué grado, debe conocer de estos reclamos.

Desde la promulgación de las reformas de 1847, se hizo sentir la necesidad de reglamentar el artículo 25 del acta, esto es, se pensó que era indispensable expedir una ley del juicio de amparo.

El primer proyecto de Ley de Amparo fue elaborado por el liberal puro, don Vicente Romero, potosino que había sido gobernador de su estado y que participó activamente en la política nacional de mediados del decimonono.

En la sesión de 19 de abril de 1847, al estarse discutiendo el voto particular de Otero, el diputado Romero manifestó en forma muy enérgica la urgencia de que se expidiesen las leyes reglamentarias que anunciaban distintos preceptos del referido voto particular. “Las constituciones a paso acelerado —dice Romero— llevan el sello de la violencia,

y si se deja para después lo que es de hoy, no puedo decir el sello que esto deja a los legisladores. Todo se deja al porvenir, y esto no es constituir a la nación.” Como en su opinión los legisladores de entonces querían constituir a la nación democráticamente, concluía Vicente Romero, pidiendo que la Comisión de Constitución presentara a la mayor brevedad los proyectos de leyes constitucionales que anunciaba el voto particular de Otero.

Este proyecto de Ley de Amparo a que se refirió Romero en 1847, es poco probable que se haya redactado, y no tengo noticias de que hubiese sido presentado al Congreso.

Se dio primera lectura al primer proyecto de Ley de Amparo en la sesión de la Cámara de Diputados del 3 de febrero de 1849. El texto de esta notable iniciativa se publicó en el periódico *El globo* de 10 de febrero de 1849, dice así:

Artículo 1º. Los tribunales de la Federación impartirán su protección a todo habitante de la República, siempre que la impetre, en los casos siguientes:

Artículo 2º. Cuando por cualquier ley u orden se les prive del voto activo o pasivo en las elecciones populares, siempre que tengan los requisitos que exige la Constitución o las leyes electorales constitucionales.

Artículo 3º. Impartirán su protección siempre que alguna ley, orden, o cualesquiera otra disposición prive de las garantías individuales que concede la Constitución; esta protección anulará los actos que la hayan motivado, y se extenderá a reponer al oprimido al estado en que se hallaba antes de las leyes o disposiciones que le privaron de las garantías constitucionales.

Artículo 4º. Los tribunales que impartan su protección examinarán si la ley, orden, o actos que se reclaman son contrarios a la Constitución, pudiendo pedir cuantos documentos juzguen necesarios para asegurar su fallo que causará ejecutoria. Como de este fallo debe resultar infracción de algunos artículos constitucionales, siempre que aquél fuese favorable a quien impetre la protección, se pasará testimonio a la Cámara de Diputados, cuando los responsables sean secretarios del despacho o gobernadores de los estados, o a los tribunales competentes si fuesen jueces civiles, militares, eclesiásticos o cualesquiera otra cosa de funcionarios. Estos tribunales son los de la Federación.

Artículo 5º. Los tribunales que deben conocer en los recursos de protección y amparo, son: la Corte Suprema de Justicia en tribunal pleno, los juzgados de circuito y jueces de distrito, cada uno a prevención y con igual autoridad.

Artículo 6º. Dentro de ocho días a más tardar se pronunciará el fallo.

Artículo 7º. Causa responsabilidad toda declaración que no sea arreglada a lo que previene la Constitución en los artículos por los que se pida la protección y amparo.

Artículo 8º. El infractor perderá el empleo que obtenga y resarcirá los perjuicios que haya causado.

Muchas consideraciones surgen de la lectura de este lacónico proyecto de Ley de Amparo. Es la primera que semeja el balbuceo de quien aún no tiene un concepto cabal de cómo se debía tramitar procesalmente el juicio constitucional. No se establece la forma de la demanda, ni se determinan recursos en el juicio de amparo. Por otra parte, no se expresa con claridad la competencia de los distintos tribunales federales que debían conocer del amparo, pues, promiscuamente se mencionan los jueces de distrito, los Tribunales de Circuito y la Suprema Corte. La responsabilidad de los transgresores de la Constitución aparece enérgicamente trazada siguiendo la tradición de la Constitución

de Cádiz. La violación del derecho de sufragio figura en el proyecto, como motivo que hace procedente el amparo, dándose así claramente a los tribunales federales facultades para pronunciarse respecto de asuntos políticos.

El punto más importante del documento que divulgo es, sin género de dudas, el artículo 3º, que en estilo rotundo fija los efectos de la sentencia de amparo: “Esta protección anulará los actos que la hayan motivado, y se entenderá a reponer al oprimido al estado en que se hallaba antes de las leyes o disposiciones que le privaron de las garantías constitucionales.” He aquí el origen de lo que hoy llamamos efectos restitutorios del amparo. Esta fórmula de Romero pasó a nuestras posteriores leyes de amparo y es hoy axioma de nuestro derecho constitucional. Por este solo motivo el nombre de Vicente Romero merece un lugar en las páginas de la historia del derecho patrio.

El proyecto de Ley de Amparo de Vicente Romero no fue aprobado por el Congreso, e igual mala fortuna corrieron otros dos proyectos posteriores: el de los senadores Robredo y Salonio, leído por primera vez en la Cámara de Senadores en la sesión del 21 de marzo de 1849 y el de don José Urbano Fonseca, del año de 1852.<sup>24</sup>

A pesar de que no se llegó a expedir la ley reglamentaria del amparo durante la vigencia del Acta de Reformas, el amparo no fue una mera potencia, sino que se convirtió en acto.

La primera sentencia de amparo que se dictó en México fue la pronunciada el 13 de agosto de 1849. El quejoso fue Manuel Verástegui, la autoridad responsable el C. gobernador del Estado de San Luis Potosí. El acto reclamado se hizo consistir en la orden dictada por la responsable expulsando del territorio del estado al quejoso; y el juez de distrito que firmó este memorable fallo fue don Pedro Zámamo.

Durante la guerra con los norteamericanos, a finales de agosto de 1847, un desertor del ejército mexicano llamado Eleuterio Quiroz, aprovechándose del descontento que había en la Sierra Gorda<sup>25</sup> por las contribuciones, las alcabalas, los derechos parroquiales, el estanco de tabaco y las levas, logró formar una partida de descontentos, que engrosó con multitud de desertores. Pronto creció el número de los facciosos y Eleuterio Quiroz, que se ostentaba como capitán, lanzó un plan revolucionario, y enarbolando una bandera “con los colores nacionales, la que tenía en la faja blanca un carcax, una espada y una flecha”, logró dominar gran parte de la Sierra de Xichú y amenazaba convertir su revuelta en una guerra de castas, mediante el apoyo de los huastecos potosinos.

La revolución fue sofocada por el general Anastasio Bustamante y el comandante Tomás Mejía, quien capturó a Quiroz y lo fusiló el 9 de octubre de 1849.

Durante el tiempo que duró esta revolución, se rumoreó insistentemente en el Estado de San Luis Potosí, que un vecino de Río Verde que respondía al nombre de Manuel Verástegui, era el cerebro de esta revuelta y había sido el autor del plan revolucionario.<sup>26</sup>

<sup>24</sup>Véase *El siglo XIX* de 23 de marzo de 1849 y Silvestre Moreno Cora, *Tratado del juicio de amparo, conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902, p. 524.

<sup>25</sup>El territorio de Sierra Gorda se creó por decreto del 1 de diciembre de 1853; tuvo por capital a San Luis de la Paz, y subsistió como entidad geográfica hasta que se promulgó la Constitución de 1857.

<sup>26</sup>En *El Universal* de 25 de octubre de 1849 se da noticia del fusilamiento del cabecilla Quiroz y se afirma que éste declaró antes de morir que Verástegui era de los motores de la revolución el que más daño había causado, y que se había apropiado del botín capturado en la toma de Río Verde.

El gobernador de San Luis Potosí, don Julián de los Reyes, acogiendo los rumores que corrían respecto del participio de Manuel Verástegui en la revolución de Sierra Gorda, giró a los prefectos del estado una orden en la que les informaba que había desterrado del estado a don Manuel Verástegui y les mandaba la mayor vigilancia sobre el cumplimiento de la referida orden.

El texto de este documento es el siguiente, y apareció publicado en *El siglo XIX* de 12 de agosto de 1849:

Secretaría de gobierno del Estado de San Luis Potosí. —Circular— Siendo uno de los primeros deberes del Excmo. señor gobernador conservar el orden y la tranquilidad pública, convencido de lo muy perjudicial que sería a la paz interior la permanencia de don Manuel Verástegui en cualquiera de las poblaciones de San Luis, y obsequiando los deseos y la opinión unánime de los buenos potosinos, se ha visto S.E. en la necesidad de mandar salir fuera del territorio del estado al referido Verástegui, cuyos funestos antecedentes, relaciones con los bandidos de la Sierra, e influencia que ha tenido en los desastres que ellos han hecho pasar sobre los pueblos, son demasiado conocidos. S.E. me previene lo comunique a V.S., recomendándole la mayor vigilancia sobre el cumplimiento de la indicada resolución, y al efecto circulará V.S. esta nota a las demás autoridades de ese departamento, para que si en algún punto de él llegare a presentarse Verástegui, se le haga salir inmediatamente del territorio del estado, dando cuenta. —De orden de S.E. lo digo a V.S., protestándole mi consideración y aprecio. —Dios y libertad. San Luis Potosí, agosto 3 de 1849.— Luis Guzmán.—Señor prefecto de...

Manuel Verástegui ocurrió al juez de distrito de San Luis Potosí y presentó reclamo en los términos del artículo 25 del Acta de Reformas. El gobernador rindió informe sobre los hechos, por oficio del 4 de agosto de 1849, y, sustanciado el reclamo, el juez de distrito pronunció su fallo, que fue la primera sentencia de amparo que se dictó en México. El texto íntegro del documento es el siguiente:

San Luis Potosí, agosto 13 de 1849. Visto el antecedente dictamen y teniendo presente que el artículo 25 del Acta de Reformas impone al juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sean de los supremos poderes de la nación, ya de los estados: que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser un obstáculo para cumplir con ese sagrado deber; porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente, ni mucho menos que de no dar cumplimiento al citado artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento que se publica debe ser obligatoria; no expresándose en ella lo contrario, como dice muy bien el asesor, y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición constitucional, a pesar de las razones que expresa el señor gobernador del estado en la comunicación que dirigió a este juzgado el 4 del corriente por conducto de su secretaría, por no ser suficientes para no observar lo que manda la ley con objeto de proteger las garantías individuales, y siendo como es cierto que el mismo señor gobernador expidió contra don Manuel Verástegui la orden de destierro que motivó

el discurso que ha dado lugar a la formación de las antecedentes actuaciones, contraviendo a lo dispuesto por el supremo gobierno de la unión a consecuencia de la ley de 24 de abril del corriente año, y cometido un verdadero ataque a las garantías individuales que deben respetarse siempre por cualquiera autoridad, por estar afianzadas en la Constitución y ser este conforme al buen orden y comunal provecho de la sociedad; por tales fundamentos y demás que se contienen en el precitado dictamen a que me refiero, se declara que este juzgado dispensa a don Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad de lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del estado, sin que preceda la formación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución; debiendo quedar entretanto en el pleno uso de los derechos y libertad que la misma carta fundamental le concede como ciudadano mexicano. Comuníquese esta disposición al interesado para su inteligencia, dándole copia testimoniada de ella si la pidiere.

Hágase igual comunicación por medio de la correspondiente nota al supremo gobierno del estado, para el debido acatamiento de este fallo y sus efectos, manifestándole a la vez que el juzgado en manera alguna espera se le obligue a usar de los recursos que la ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones, estando como se halla dispuesto a conservar la dignidad de este tribunal, a hacer que sus fallos sean debidamente respetados, y dése cuenta con todo al supremo gobierno de la unión, para los efectos que hubiere lugar. El señor don Pedro Zámamo, primer suplente del juzgado de distrito en actual ejercicio por ausencia del propietario, así lo decretó, mandó y firmó por ante mí, de que doy fe.—Pedro Zámamo.—Manuel de Arriola.

Llama la atención el estilo de este fallo tanto porque emplea la fórmula de “este juzgado dispensa a don Manuel Verástegui la protección que solicita”, como por la enérgica aseveración que hace de que está dispuesto el juez a hacer respetar y cumplir sus disposiciones y a conservar la dignidad del tribunal.

Parece que el gobernador, dizque un día antes de ser notificado del amparo anterior, revocó el acto reclamado, seguramente convencido de su error, o bien temeroso de la responsabilidad en que podía incurrir, pero esto no impidió que el gobernador dirigiese un oficio al juez de distrito, lo que originó una interesante polémica entre estas dos autoridades.

En su comunicación, el gobernador manifiesta sorpresa por los términos conminatorios del fallo.

No se trata —dice don Julián de los Reyes— de la persona de don Manuel Verástegui... trátase de la soberanía del estado, de la independencia en su régimen y gobierno interior, garantizadas por la ley fundamental de la República... Porque si un juez, a pretexto de protección impartida a un particular quejoso, puede intimar a un gobierno, a un cuerpo legislativo, al presidente, a las Cámaras mismas, que obedezcan su decreto judicial, conminando a estas autoridades con el amago de la fuerza si llevan adelante sus resoluciones, preciso es renunciar a toda idea de orden; fuerza es decir que es una ilusión la soberanía de los estados, de la nación toda, pues que la autoridad, ya de los poderes particulares, ya de los generales de la federación, está subordinada, está sujeta al arbitrio y resolución de un juez... Un juez intimando autos contrarios a las resoluciones de los poderes de un

estado, a las de los supremos de la unión, exigiendo su acatamiento y amagando con la fuerza si no se obedecen sus providencias, es una anomalía, es un elemento más de desorden, de anarquía y de disolución en nuestro infortunado país...

Enseguida el gobernador expone el principal argumento de la responsable: no puede concederse ningún amparo, mientras no estén reglamentados los artículos 5º, 25 y 27 del Acta de Reformas. El argumento, que podía tener algún valor en lo atinente a la falta de reglamentación del artículo 25, era débil en lo relativo a la falta de ley reglamentaria de garantías individuales, varias de ellas consignadas en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824; pero, sobre todo, el principal motivo del fallo del juez de distrito era que el gobernador, en el acto reclamado, había infringido una ley federal (la de 24 de abril de 1849), y respecto de esto el ejecutivo de San Luis Potosí guardó absoluto silencio.

El juez de distrito contestó la protesta en una comunicación digna y enérgica, fechada el 29 de agosto de 1849.

Espigaré de la respuesta del juez. Principia por aclarar: “Que no era una autoridad subalterna la que en aquel acto se dirigía al gobierno, sino un tribunal de la Federación en uso de la solemne, y si se quiere, suprema atribución que la ley le cometió en el artículo 25 del Acta de Reformas.”

Y después sienta esta aseveración:

La Constitución dice bien claramente que los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque (llamo aquí la atención de V.S.) de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados... Tiene V.S. de la manera más clara y terminante, de aquella que no admite interpretación ni tergiversación alguna, cómo la ley sometió con facultad incuestionable, a un gobierno, a un cuerpo legislativo, al presidente, a las Cámaras, a la autoridad de un juez; y que desde luego, éste puede intimar a los supremos poderes mencionados el acatamiento a sus fallos; pues entonces no es hombre el que habla; es el hombre juez el que comunica a estas supremas autoridades la voluntad soberana, el precepto respetable de la ley; y a su yugo siempre, y mucho más en el sistema republicano, todos deben sumisos la cerviz doblar.

Me toca a mi vez decir: si esto no fuera así, si las Cámaras mismas de la unión, si el presidente de la República, si el cuerpo legislativo o el gobernador de un estado, fuesen absolutos en sus facultades; si estos funcionarios no reconociesen diques de ninguna clase; si nada, ni nadie pudiera poner coto a sus demasías: ¿qué clase de sistema republicano fuera el que nos rigiera? Llamarnos entonces republicanos, fuera la injuria, el más atroz sarcasmo que pudiera inventarse, pues que así no hay duda, el poder más despótico, el dictatorial más absoluto, sería el que nos rigiera. Este mal, sin disputa, fue el que quisieron evitar los legisladores al sancionar el artículo 25 de la ley que nos ocupa.

Y aludiendo a la falta de ley reglamentaria del amparo, dice el juez:

No es un obstáculo para que los jueces de distrito dejasen de obrar pues la ley a menos que lo hubiese prohibido expresamente al conceder aquella facultad, quiso que se obrase

en los términos comunes y acostumbrados, mientras se promulgase la nueva fórmula a que debieran arreglarse los procedimientos, porque en efecto la ley previno que estos tribunales amparasen a los ciudadanos en el ejercicio y conservación de sus derechos, y sabido como lo es, que los mexicanos tienen derechos, tienen garantías, ¿es por ventura nuevo el juicio de amparo y su fórmula, en el goce y posesión de alguna cosa, para que la falta de este nuevo formulario prometido por la ley, sea un inconveniente de tanta importancia que los habitantes de la República se queden sin amparo en sus garantías, y sujetos a las arbitrarias tropelías de los altos funcionarios, cuando la ley de una manera tan clara y terminante ha mandado aquello, tratando de impedir esto como mal tan grave?

Nótese la expresión “¿es por ventura nuevo entre nosotros el juicio de amparo?”

Finalmente, el juez de distrito le dice al gobernador: “Yo no te amagué con la fuerza, pero tú entendiste, y entendiste bien, que si no cumples con mi sentencia, puedo legalmente exigir del jefe de las armas que cumpla mi ejecutoria.”

El amparo había pasado del precepto abstracto de la ley, a la vida.

Pocos meses después se presentó un segundo juicio de amparo.

En efecto, a fines de 1849, se promovió en la legislatura de Coahuila la unificación de este estado con el de Nuevo León; varios individuos, partidarios de la unificación predicha, quisieron demostrar su entusiasmo y adhesión a esta causa por medio de repiques de campanas y otras manifestaciones públicas. El gobernador de Coahuila multó a los manifestantes y uno de ellos ocurrió al juez de distrito en Saltillo impetrando el amparo de la justicia federal. El juez lo amparó y pidió el auxilio de la fuerza pública al comandante general de la plaza. El gobernador se quejó ante el Presidente de la República, don José Joaquín de Herrera, quien privó de su empleo al juez de distrito y destituyó al comandante general.<sup>27</sup>

Varios amparos también se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia, o bien llegaron a ella en grado de apelación o revisión, pues, en la relación estadística de dicho tribunal, correspondiente al año de 1849, aparece que entraron catorce amparos, los cuales se distribuyeron entre la segunda y la tercera sala de dicho cuerpo colegiado.

Todos estos amparos fueron sobreesidos por falta de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo.

En febrero de 1850, el señor licenciado don Marcelino Castañeda, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, en su memoria presentada al Congreso en febrero de 1850, hizo valer una iniciativa para que el Poder Legislativo decretase que entre tanto no se dictase la ley reglamentaria respectiva, quedase en suspenso la ejecución del artículo 25 del Acta de Reformas.

Es de advertirse que en el documento antes citado, don Marcelino Castañeda, abogado de alto coturno y después constituyente en el Congreso de 1857, manifiesta desconocer los principios elementales del amparo, pues no alcanza a comprender la verdadera majestad del oficio del juez de distrito e incurre en el grave error de consi-

<sup>27</sup> Véase *Diario Oficial del Sur o Gobierno* de 26 de diciembre de 1849 y Manuel Rivera Cambas, *Los gobernantes de México*, México, 1873, p. 371.

derar a éste una autoridad muy inferior a los poderes de los estados de la Federación. ¡El mismo error del gobernador de San Luis en el amparo de Verástegui!  
Dice así en su memoria el ministro Castañeda:

El artículo 25 del Acta de Reformas es eminentemente conservador, y establece un principio digno de un pueblo verdaderamente libre; pero sí sabiamente combinado debe ser un escudo del ciudadano contra la arbitrariedad de las autoridades supremas, cuando permanezca tan solo anunciado, sin ley que lo reglamente y sea en consecuencia mal entendido y peor aplicado, no puede ser otra cosa sino un nuevo elemento de discordia lanzado en nuestra desquiciada sociedad. Así lo comprueban sucesos tan recientes como desagradables, acaecidos en los estados de San Luis Potosí y Coahuila, en donde puede decirse que las disposiciones legislativas han quedado, bajo cierto aspecto, subordinadas al juez de distrito. Otro tanto sucedería en los demás estados si siguieran el ejemplo de los últimos, y si esa conducta llegase a adquirir el carácter de práctica universalmente recibida y acatada. En el artículo indicado se establece realmente un poder moderador, cuya acción se ejerza sobre los otros poderes del estado; y siendo aquella atribución de carácter tan elevado, siendo no menos respetables y dignas de consideración las personas sobre quienes se versa, sería una monstruosidad que se ejerciera por autoridades muy inferiores en su clase contra las de una órbita superior. Una legislatura, un gobierno, son de más respetabilidad que un juez de distrito, y sería degradarlos demasiado al sujetarlos a éstos. Parece que la razón natural indica que la autoridad que puede corregir las disposiciones de otra, sea por lo menos igual ya que no superior a ella.

Las ideas del ministro Castañeda fueron las que hicieron que en lo sucesivo no se concediesen amparos a los quejosos y el argumento de la falta de ley reglamentaria impidió el desarrollo de esta institución, no solamente durante la vigencia del Acta de Reformas, sino aún después, ya que al establecerse el amparo nuevamente en la carta de 1857, se suspendió su vigencia entretanto que no se dictó la primera ley reglamentaria, o sea la Ley de Amparo de 1861.

A pesar de esta confusión en las ideas, y pese a la falta de ley reglamentaria del juicio constitucional, el amparo se apoderó de la conciencia nacional, y es indiscutible timbre de gloria para los constituyentes de 1847.



# Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857

Horacio Labastida

## El legado colonial

Hasta la época en que Justo Sierra publicó su *Evolución política del pueblo mexicano* (1910), la historia de México registró dos movimientos sociales de importancia definitiva: la Independencia y la Reforma. Los juicios de Sierra son todavía insustituibles;

México —escribió— no ha tenido más que dos revoluciones; es decir, dos aceleraciones violentas de su evolución, de ese movimiento interno originado por el medio, la raza y la historia, que impele a un grupo humano a realizar perennemente un ideal, un estado superior a aquel en que se encuentra; movimiento que, por el choque de causas externas, casi siempre se precipita, a riesgo de determinar formidables reacciones; entonces, lo repetimos, es una revolución. La primera fue la Independencia, la emancipación de la metrópoli, nacida de la convicción a que el grupo criollo había llegado, de la impotencia de España para gobernarlo y de su capacidad para gobernarse; esta primera revolución fue determinada por la tentativa de conquista napoleónica en la península. La segunda revolución fue la Reforma, necesidad profunda de establecer una constitución política; es decir, un régimen de libertad, basándolo sobre una transformación social, sobre la supresión en las clases privilegiadas, sobre la distribución de la riqueza pública, en su mayor parte inmovilizada, sobre la regeneración del trabajo, sobre la creación plena de la conciencia nacional por medio de la educación popular; esta segunda revolución fue determinada por la invasión americana que demostró la impotencia de las clases privilegiadas para salvar a la patria y la inconsistencia de un organismo que apenas si podría llamarse nación. En el fondo de la historia, ambas revoluciones no son sino dos manifestaciones de un mismo trabajo social: emanciparse

Sumario

El legado colonial ..... 105

de España fue lo primero; fue la segunda emanciparse del régimen colonial; dos etapas de una misma obra de creación en una persona racional dueña de sí misma.<sup>1</sup>

Convendría modernizar las ideas de la revolución manejadas por Justo Sierra. La Independencia y la Reforma constituyen los momentos estelares de un largo proceso de tensiones generado por los desajustes económicos, sociales y políticos del régimen colonial y las manifiestas contradicciones de la primera mitad del siglo XIX. Se trata, en el fondo de las cosas, de un problema de estructuras sociales en las que sus distintos factores adquirieron desniveles críticos muy profundos y, en consecuencia, distorsiones provocadoras de una permanente inestabilidad política. En términos generales se acepta que la estructura social está constituida por “las relaciones de los hombres entre sí y con las cosas que los rodean; relaciones interdependientes y modelados históricamente en la actividad de producir y reproducir las condiciones esenciales para la sobrevivencia del grupo”.<sup>2</sup> Este concepto permite distinguir, al menos, tres aspectos en la estructura social: la producción y distribución de los bienes y servicios; la estratificación social, o sea las diferentes posiciones y papeles que ocupan y representan, dentro de la comunidad, sus miembros y los grupos que integran; y un conjunto de instituciones y valores sociales que expresa, de manera organizada, las formas de las relaciones sociales, la manera de satisfacer las necesidades humanas y los ideales y normas que guían la conducta de la comunidad.

En un esfuerzo por precisar las características de estos aspectos de la estructura social, se afirma que en la forma de producción de bienes y servicios se reflejan las relaciones entre los hombres y la naturaleza que los rodea; en la estratificación social, las relaciones de los hombres entre sí; y en las instituciones, valores y normas, la sedimentación histórica del funcionamiento de la sociedad.<sup>3</sup>

Los diferentes niveles de la estructura social son, en realidad, expresiones distintas de un solo proceso, y por esto sus correlaciones son mutuas y complejas; la transformación de cualquiera de ellas afecta al conjunto, y además cada una, al comprender relaciones humanas de adaptación e innovación de la comunidad, implica un proceso dinámico de cambio. Su estudio consistiría en analizar y entender, como punto de partida, el mecanismo global de las interrelaciones que concretamente se establecen entre las distintas partes de la estructura social. Es cierto, por otro lado, que las estructuras se transforman constantemente y en la medida en que se desarrollan las relaciones de los miembros de la comunidad; pero tal hecho no presupone que el cambio sea simétrico, que corresponda a un mismo ritmo o velocidad en sus factores integrantes. Esta ausencia de armonía crea puntos de tensión y ruptura durante los procesos del desenvolvimiento. Las partes de la estructura social, aceleradas por un más dinámico desarrollo, actúan como agentes del impulso para el resto del conjunto. Y las que responden a una transformación lenta funcionan como elementos frenadores y de contención de las

<sup>1</sup> Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, 1940, pp. 281 y 282.

<sup>2</sup> L. A. Costa Pinto, *Sociología e Desenvolvimento*, Río de Janeiro, 1963, pp. 86 y 87.

<sup>3</sup> L. A. Costa Pinto, *op. cit.*, p. 87.

mutaciones. Estas contradicciones, cuya forma histórica es muy variada, originan los problemas, las tensiones e inclusive las crisis sociales.<sup>4</sup>

El concepto de problema social, en su sentido general, es muy claro: supone la contradicción entre distintas zonas de la estructura social que deben ajustarse y acomodarse en términos de un restablecimiento dinámico del equilibrio roto por la desarmonía de alguna de ellas. Cuando las soluciones se desconocen, o no se desean aplicar, o resultan ineficaces, el espontáneo juego de las antinomias genera las situaciones tensas y las crisis. Las tensiones resultan de la intensificación del desequilibrio estructural, y las crisis se han definido como las situaciones en las que una estructura social, en su normal desenvolvimiento, causa cierto tipo de problemas que no puede resolver por ella misma sin transformarse.

Sobre la base de las anteriores hipótesis, es posible comprender algunos de los acontecimientos históricos que emergieron, en México, durante el periodo 1810-1857; es decir, desde la Independencia hasta la reunión del Congreso Constituyente de 1856 a 1857, y en la década siguiente, que concluyó en el restablecimiento de la República.

No es fácil hasta ahora reconstruir, con la debida precisión las características económicas y sociales que prevalecieron en México en los años de 1808 a 1821. Las informaciones disponibles son defectuosas en las apreciaciones cuantitativas. Se desconocen, por ejemplo, el método y los criterios que sirvieron para formular las estimaciones de la población y del producto. Por esto, para apoyar cualquier juicio, resulta inevitable confiar en la validez de los testimonios más depurados por la historiografía de nuestro tiempo.

Después de sus acuciosas investigaciones, en las postrimerías del régimen colonial, el barón de Humboldt señaló un hecho que nos parece evidente: “México —escribió el insigne autor— es el país de la desigualdad. En ninguna parte existe una tan espantosa en la distribución de las fortunas, de la civilización, del cultivo del suelo y de la población”. De esta inapelable manera enjuició la forma en que el pueblo novohispano de la época participaba —o mejor, no participaba— en los beneficios de las instituciones creadas por el sistema español que dominó al país durante tres siglos. De acuerdo con las informaciones, en los principios del siglo XIX, la población de México fluctuaba entre los 5.8 millones de habitantes, calculados por Humboldt, y los 7 millones anotados por el cónsul Lavallée en su carta al Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia, el 1 de marzo de 1851.<sup>5</sup>

Es cierto que las cifras ofrecidas por los diversos autores son, en general, difusas e imprecisas. Aquí se han citado solamente las que representan los extremos sensatos y aceptables. Resulta innecesario abundar en este problema puesto que la magnitud real de la población difícilmente se alejaría de las cantidades anotadas.

Existe un dato que conviene consignar. La población económicamente activa de los albores del siglo XIX, cuya medida se desconoce, generaba una riqueza de \$190

<sup>4</sup>Véase F. William, *Social Change*, Nueva York, 1922, en donde se analiza ampliamente el problema del desajuste de los factores integrantes de la estructura social y se expone la conocida doctrina del “*cultural lag*”. La idea del “retraso cultural” tiene antecedentes en Summer, Mueller, Lyller, Vierkandt Wallas y Spencer.

<sup>5</sup>Citada por Francisco López Cámara, en *Los fundamentos de la economía mexicana en la época de la Reforma y la Intervención*, México, 1962, p. 14.

millones, según la calculó el secretario del Real Consulado de Veracruz.<sup>6</sup> El valor de la producción, que incluye la agrícola, la minera y la industrial, tenía la composición que reflejan las siguientes proporciones: el 56 por ciento correspondía a las actividades agropecuarias; el 15 por ciento, a las mineras; y el 29 por ciento, a las industriales. Las proporciones y el cálculo mismo de la producción deben considerarse con la debida cautela; pero a falta de mejor testimonio pueden utilizarse para subrayar la importancia relativa del componente agropecuario, y de modo singular, la que se atribuye a las manufacturas. Es posible que en este renglón se hayan sumado los valores producidos por las medianas y las pequeñas artesanías, las cuales, sin duda alguna, alcanzaron gran difusión y cierto grado de desarrollo en la segunda mitad del siglo XVIII.

Al enfrentar el problema de la distribución de la riqueza, los informes de José María Quiroz, el citado secretario, sirven de base para delinear un panorama de la situación social predominante. Porfirio Parra hizo una descripción certera, aunque resumida, de ese panorama.<sup>7</sup> Después de acentuar la inequidad como uno de los rasgos característicos del régimen implantado por España en el Nuevo Mundo, afirmó que

la riqueza estaba muy desigualmente repartida; unos cuantos mineros acaudalados, algunos comerciantes opulentos, algunos propietarios de extensos terrenos disfrutaban de una renta anual que solía llegar a un millón de pesos, y aún pasaba este límite. El resto de la población era miserable. La rural no tenía más recurso que la raya mezquina; la urbana, el servicio doméstico, el ejercicio de pequeñas industrias, el tráfico en pequeño y la arriería. En México y en algunas grandes ciudades del interior, al lado del millonario provisto en abundancia de todo, pululaba y hervía un populacho desarrapado y soez de gente ociosa, llena de vicios, que se procuraba el precario e incierto sustento con mil astucias de mala ley. Todo el régimen colonial contribuía a mantener la desigualdad de las fortunas; el comercio era un vasto monopolio, las minas una explotación que sólo podía hacerse en grande; no había para los pequeños el menor camino, así fuese áspero o escabroso, que les hiciese salir de su mezquina condición, y giraban toda su vida en el siniestro círculo de su miseria, como por toda una eternidad giran los condenados de Dante en los círculos del infierno.

La dramática polaridad en la distribución de la riqueza, señalada por Parra, ofrece algunas perspectivas para ahondar en los mecanismos de esa distribución y en la pirámide perfilada por una estratificación social que explicaría la situación de los millones de habitantes novohispanos. Habría que hacer rectificaciones al anotado punto de vista; pero el cuadro social, en su esencia, sería exactamente el mismo. Los índices de urbanización de las ciudades coloniales, más supuestos que probados, denuncian la existencia de sectores medios, como los burócratas, los profesionales, pequeños comerciantes y artesanos, que menguarían la verticalidad de la estratificación. Mas este hecho en nada altera la visión de una injusta distribución del producto y de su influjo en las características no económicas de la población. El analfabetismo, la insalubridad y la miseria son elementos correlacionados dentro de las comunidades. Por ello resulta

<sup>6</sup> Fernando Rosenweig, "La economía novohispana a principios del siglo XIX", en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, 1964.

<sup>7</sup> Porfirio Parra, *Sociología de la Reforma*, México, 1948, pp. 43 y 44.

válido estimar que, al lado de las condiciones económicas de la mayoría de la población, se encontrarían los desequilibrios y desarmonías propias de las sociedades marginales. Manuel Abad y Queipo, en 1799, testificó lo siguiente.

Ya dijimos que la Nueva España se componía, con corta diferencia, de cuatro millones y medio de habitantes, que se puede dividir en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles compondrán un décimo del total de la población, y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases, que componen los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios (*sic*), los dos de castas y uno de indios puros. Indios y castas se ocupan en los servicios domésticos, en los trabajos de la agricultura, y en los ministerios ordinarios del comercio, y de las artes y oficios. Es decir que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase (*de los españoles*). Por consiguiente, resulta entre ellos y la primera clase aquella oposición de intereses y de afectos que es regular en los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de los unos; el desprecio, la usura, la dureza de parte de los otros. Estas resultas son comunes hasta cierto punto en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado, porque no hay gradaciones o medianías: son todos ricos o miserables nobles o infames.<sup>8</sup>

El número de blancos europeos y criollos, comparado con el resto de la población, es muy aleatorio. En 1811 se calculó en 1 millón la cantidad de los blancos y en 5 millones la de los indios, mestizos y otras castas; en 1813, los blancos se calculaban en algo más de 1 millón de habitantes, y el resto en cantidad superior a los 5 millones; en 1844 se consideró que sólo los indios sumaban más de 4 millones y en 1859 se atribuyó a éstos el número de 2 millones. Sin embargo, los diferentes cálculos no cancelan la observación de Abad y Queipo: la gran mayoría de la población, por sus ingresos y ocupaciones, no disfrutaba de los bienes y servicios necesarios para el sostenimiento de una vida digna y civilizada. La minoría, por lo contrario, al lado del clero y del gobierno, recibía las más grandes porciones del producto colonial.

Se debe a Lorenzo de Zavala un cuidadoso análisis de las ocupaciones y formas de explotación de la riqueza colonial.<sup>9</sup> Al tratar el problema de la tierra divide a los usufructuarios en 4 grupos, a saber: 1) Los propietarios de inmensas extensiones de terrenos cultivables, cuyos títulos derivaban de las recompensas otorgadas por el “derecho de conquista”, como en el caso de las ricas y cuantiosas posesiones de los condes del Valle, de Santiago, de San Miguel de Aguayo, mariscal de Castilla y otros. 2) Los propietarios de las fincas rústicas que rodeaban pueblos y ciudades, fincas que pertenecían a conventos y establecimientos piadosos, y cuyo origen se situaba en concesiones reales, legados testamentarios, donaciones y, según casos excepcionales, en contratos de compraventa. 3) Los grandes propietarios, descendientes de familias españolas, que disfrutaban de las herencias y de los inmuebles comprados desde tiempos remotos al gobierno o a los indios cuando tales bienes tenían un precio sumamente bajo, y que llegaron a formar haciendas como las que pertenecieron a los Reglas, Vivancos, Vica-

<sup>8</sup>Versión de Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, 1959, p. 32, tomada de José María Luis Mora, *Obras sueltas*, París, 1837, tomo I. p. 60.

<sup>9</sup>Lorenzo de Zavala, *Umbral de la Independencia*, México, 1949, pp. 25 y 26.

rios, Fagoagas, Alcaraces, y otros latifundistas. 4) Los pequeños propietarios dueños de fincas rústicas cuyo valor no excedía de seis hasta quince mil pesos, adquiridas por compra, herencias u otros títulos semejantes.

Al comentar esta distribución de la tierra, Zavala escribe: “Todas estas posesiones están en manos de los españoles o sus descendientes y son cultivadas por los indios que sirven de jornaleros. De siete millones de habitantes que ocuparán ahora aquel inmenso territorio, cuatro al menos son de indios o gentes de color, entre los cuales noventa centésimas están reducidas al estado que he dicho anteriormente”.<sup>10</sup>

De consiguiente no existe en aquel país aquella graduación de fortunas que forma una escala regular de comodidades en la vida social, principio y fundamento en la existencia de las naciones civilizadas. Es una imagen de la Europa feudal, sin el espíritu de independencia y el enérgico valor de aquellos tiempos.<sup>11</sup> Los otros sectores de la economía guardaban un estado semejante. Zavala comprobó que el comercio colonial era practicado por los españoles, con la excepción de algunas casas extranjeras, entre las que contaba la de Gordon y Murphy, de Londres; que las minas, las haciendas de ganado mayor y lanar, la agricultura del centro y de las zonas tropicales, se concentraba en las manos de una reducida aristocracia. Afirmó Zavala: “Se acumulaban capitales de mucha consideración en estas manos y se establecía la desigualdad de fortunas, y con ella la esclavitud y la aristocracia”.<sup>12</sup>

Y señaló que la raíz de esas riquezas se encontraba en los privilegios, las concesiones, las rentas perpetuas o vitalicias sobre la tesorería real, los monopolios, los abusos de la autoridad, “y muy poco a la industria de los poseedores”. La masa de la población, por lo contrario, estaba sumergida en la más espantosa miseria. La población indígena carecía de propiedad territorial y de medios accesibles para elevar sus niveles de vida; las castas se encontraban en el mismo caso y los blancos pobres vivían del transporte, las vinaterías, los figones y, en algunos casos, de rentas percibidas por beneficios eclesiásticos. Zavala agregó que existía “una desigualdad de fortunas tan grande, como entre personas que podrían gastar ciento y aun quinientos pesos diarios, y otras que no podían consumir dos reales”.

El ramo manufacturero no ofrecía mejores perspectivas a los jornaleros. A pesar de las Ordenanzas de Gremios y de su organización, los negros y mulatos, los indios e inclusive los mestizos, que eran naturalmente los más, tenían vedada la posibilidad de lograr ocupaciones mejores que las de obreros, y también de participar de las ganancias.<sup>13</sup>

El gobierno colonial y el clero de la época fueron dos grandes acopiadores de la riqueza. “El producto total de las rentas de México en 1808 —dijo el doctor Mora— podía valuarse en 25 millones de pesos, de los cuales se remitían 12 a España (casi el 50 por ciento), y el resto se invertía en los gastos de recaudación y en el pago de sueldos de empleados en todos los ramos de la administración pública”.<sup>14</sup> Las princi-

<sup>10</sup>La comparación de estas cifras con las anteriores demuestra que posiblemente el cálculo de Zavala fue muy conservador.

<sup>11</sup>Zavala, *op. cit.*, p. 26.

<sup>12</sup>*Ibidem*, pp. 42 y 43.

<sup>13</sup>Catalina Sierra, *El nacimiento de México*, México, 1960, p. 149.

<sup>14</sup>José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, México, 1950, tomo I, p. 213.

pales fuentes de la renta pública eran los estancos de tabaco, naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos; los derechos de importación y exportación; las alcabalas interiores; los quintos de metales; los productos de la Casa de Moneda; el papel sellado; la venta de tierras; los tributos de indios; los derechos de pulperías; las lanzas; los *media annata* de empleos; los oficios vendibles y renunciables; las salinas; las novenas de diezmos; las vacantes; las mesadas; las anualidades eclesiásticas; y las bulas de cruzadas y correos.

En el cuadro “Rentas del gobierno colonial en 1808” se podrán observar el monto de las rentas y el volumen que representaban según el concepto del gravamen; faltan algunos ramos de la hacienda que no fueron considerados en el estudio que sirvió de apoyo para la formulación del cuadro; no aparecen, por ejemplo, los datos de quintos de metales y los productos de la Casa de Moneda.

Rentas del gobierno colonial en 1808  
(Miles de pesos)

<i>Conceptos</i>	<i>Cantidades</i>
Tabaco, pólvora, nieve y asiento de gallos	5,480
Importación y exportación <sup>15</sup>	----
Alcabalas interiores	4,000
Tributos de indios	1,870
Pulque	912
Metales preciosos <sup>16</sup>	6,300
Derechos de pulperías <sup>17</sup>	----
Papel sellado <sup>18</sup>	87.5
Lanzas <sup>19</sup>	----
<i>Media annata</i> <sup>20</sup>	----
Ventas de empleos <sup>21</sup>	----
Salinas <sup>22</sup>	----
Correos <sup>23</sup>	270
Novena de diezmos	---
Vacantes	----
Mesadas	----
Bulas de cruzadas	400

<sup>15</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. Fueron cuantiosas; pero España, por su política colonial y las guerras con Inglaterra, redujo prácticamente a cero su magnitud.

<sup>16</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. Año de 1807.

<sup>17</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. Eran reducidas y fue imposible su cálculo.

<sup>18</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. No fue posible su cálculo.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> José María Luis Mora, *op. cit.* pp. 214 y ss. Eran cuantiosas, pero no se pudieron calcular.

<sup>23</sup> José María Luis Mora, *op. cit.* pp. 214 y ss. Año de 1809.

Lorenzo de Zavala calculó, para 1809, en 15.7 millones de pesos la suma de las rentas del Virreinato, y en 6.2 millones las inversiones de fondos, quedando libres, después de algunos ajustes, 8.4 millones de pesos.<sup>24</sup> El mayor volumen de los gastos corresponde a los militares (casi 4 millones) y a los réditos de cantidades impuestas (cerca 1.5 millones). El resto (alrededor de 600 mil pesos) se destinó a sueldos de empleados públicos, misiones religiosas para convertir indios, pensiones y erogaciones en beneficencia. Zavala comentó: “Esta fue la renta líquida de México en el citado año de 1809. Igual, con poca diferencia, fue desde fines del siglo pasado, si bien la mitad se invertía en los situados ultramarinos<sup>25</sup> de modo que escasamente entraban de cuatro a cinco millones en las arcas reales de la península”.<sup>26</sup>

En el cuadro comparativo de las rentas de Nueva España, formulado por el barón de Humboldt con cifras de 1746 y 1803, puede observarse la tendencia al ascenso registrado en las últimas décadas del gobierno peninsular. En 1746 las rentas fueron de 3.4 millones de pesos y en 1803 llegaron a 11.5 millones, con un aumento de 8.1 millones de pesos.<sup>27</sup>

El valor demostrativo de estos números es muy elemental; se trata más bien de indicios que deben tomarse con las debidas precauciones en vista de las graves deficiencias en los métodos de cuantificación utilizados en la época y de la imposibilidad, para nosotros, de obtener la información necesaria para reducir los conceptos a sus dimensiones reales. Sin embargo, es consenso de los historiadores que entre finales del siglo XVIII y principios del XIX la recaudación mostraba una franca inclinación al ascenso derivada, por una parte, de la reorganización del sistema impositivo implantada por los Borbones y de la “liberación del intercambio comercial con otros países”.<sup>28</sup>

En el prólogo al libro *El clero, el Estado y la economía nacional*, formado con diversos trabajos del doctor Mora, se hace el siguiente comentario:

El hecho es que la riqueza de la Iglesia Católica Romana llegó a ser lo bastante excesiva para poner en peligro, en primer lugar, la salud económica de la nación, y, en segundo, su estabilidad política al proclamarse la independencia de México. No sólo servía para estrangular el desarrollo de la propiedad mejor distribuida y con un mayor número de beneficiarios, sino para apoyar y costear incesantes asonadas y cuartelazos contra los gobiernos liberales, y aun aventuras intervencionistas... No era posible que el país pudiera echar a andar, ya independiente de España, por el camino de la autodeterminación y del progreso, cuando la mayor parte de la riqueza nacional se hallaba en manos de una sola institución, y más cuando una buena proporción de esa riqueza se hallaba congelada e improductiva en ‘manos muertas’.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> *Op. cit.* pp. 34 y 35.

<sup>25</sup> Sobre situados ultramarinos véase María del Carmen Velázquez, “El Siglo XVIII”, en *Historia documental de México*, 1964, tomo I. pp. 372 y ss.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pp. 35 y 36.

<sup>27</sup> Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, 1941, tomo IV, cuadro en la p. 171. El autor aclara: “En este cuadro no hemos comprendido sino los derechos cuya tarifa no ha experimentado aumento desde el año de 1746”.

<sup>28</sup> Catalina Sierra, *op. cit.*, p. 128.

<sup>29</sup> José María Luis Mora, *El clero, el Estado y la economía nacional*, México, 1950, pp. 7, 8 y 12.

Las posesiones del clero significaron, durante el proceso de la Independencia y hasta las Leyes de Reforma, un motivo de debate público entre conservadores y liberales, y una raíz dramática de los movimientos que pretendieron frenar o cancelar las consecuencias de los grandes acontecimientos que sacudieron a la Nueva España desde septiembre de 1810. En el citado prólogo se recuerda que don Lucas Alamán afirmó que

la totalidad de las propiedades del clero (al hacerse la Independencia) tanto secular como regular, así en fincas como en toda clase de créditos (*capitales en censo*), no bajaba ciertamente de la mitad del valor total de los bienes y raíces del país. Después (se dice: “En 1653 escribía del Guijo que ‘de las cuatro partes de la ciudad (México) las tres y media’ pertenecían al clero. Humboldt estimaba que en 1800 los bienes eclesiásticos ascendían a 260 millones de pesos”.<sup>30</sup>

Naturalmente, el doctor Mora intentó un avalúo de la riqueza eclesiástica. El trabajo se llama *De los valores que por diversos títulos han correspondido al clero de la República Mexicana, y que de derecho ha poseído hasta fines de 1832*.<sup>31</sup> En la síntesis que aparece al final del estudio se asientan estos datos:

#### Bienes del clero

<i>Conceptos</i>	<i>Pesos</i>	
Rentas eclesiásticas	7.456,593	
Capitales productivos		149.131,860
Capitales improductivos		30.031,894
Totales:	7.456,593	179.163,754

Mora mismo formuló interesantes observaciones sobre el particular:

La riqueza del Clero mexicano como todos los ramos estadísticos del país, es todavía un arcano para el público; cuantas apreciaciones se han hecho de ella han sido y son necesariamente incompletas. Sin embargo, el estado que va en mis *Obras sueltas* (tomo I), aunque falto y diminuto, da por lo que en él consta, alguna idea de lo que ellos podrían ser. Más de 179 millones de pesos de capitales y 7.5 millones de renta para un clero que no llega a tres mil personas y del cual las nueve décimas no perciben sino de 150 a 300 pesos anuales, suponen en una parte del Clero el imperio y el dominio y en la otra la obediencia y sumisión.<sup>32</sup>

Aparte de señalar la diversidad de los ingresos entre el grupo eclesiástico y la concentración de las percepciones en un décimo del total, Mora dedicó amplios razonamientos al análisis y el significado de una comunidad, la religiosa, marginada respecto

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

<sup>31</sup> Mora, *Obras sueltas*, tomo I. apéndice, núm. 2.

<sup>32</sup> Mora, *Revista Política*, México, s/f, p. 134.

al orden civil, y ajena, en muchos sentidos, a las urgencias de progreso y desarrollo de la sociedad mexicana.

Mariano Otero ofrece otros testimonios. Afirmó que,

según los cálculos imperfectos que únicamente hay sobre esta materia y que indudablemente pecan por diminutos, el clero de la República, separando el considerable valor que tiene en los edificios destinados al culto y a la morada de sus individuos, y en los demás capitales de un valor positivo que emplea en el culto de una manera improductiva, en 1829, destruida la Compañía de Jesús y los convenios hospitalarios, pasada la crisis de la amortización y los desastres de la Guerra de Independencia, y hechas cuantiosas ventas, poseía todavía más de 18 millones de pesos en fincas rústicas y urbanas, cantidad que antes de las disminuciones hechas por las causas que se acaban de indicar, debió ascender por lo menos a un 25 por ciento más; y, a pesar de que esta suma acumulaba ya en manos del clero un capital de consideración, y que lo elevaba a un rango bien alto entre los tenedores de la propiedad raíz, su verdadero poder respecto de ésta consistía en tener sobre el resto de las fincas de la República un derecho real, en virtud de las imposiciones de censos que hacían al censalista, de una condición mucho mejor que la que tendría si gozase el dominio directo por un valor igual. Esta suma se elevaba, según los cálculos del Sr. Abad y Queipo, a 44.5 millones de pesos. A éstos se debía agregar la suma de mucho más de 61.5 millones a que montaba el capital correspondiente a las diversas exacciones forzosas de que gozaban, contando también con otro capital inferiormente de más de 3 millones, cuyo producto disfrutaba por limosnas y obvenciones particulares, resultando de todo esto, que el clero era el más rico propietario de la República, lo que le daba naturalmente una influencia extraordinaria.<sup>33</sup>

No podría olvidarse, en este capítulo, considerar la importancia y costo del Ejército colonial. Su número ascendía a 40 mil hombres divididos en tropa permanente, milicias provinciales, divisiones guardacostas y compañías presidiales. Las tropas permanentes y las compañías presidiales, que representaban 10 mil hombres, estaban siempre en servicio armado; las milicias provinciales —más de 22 mil personas— no pertenecían a los cuerpos regulares. El número de soldados guardacostas era de 7,200 hombres y en los escuadrones del comercio de México y de Puebla se contaban más de mil hombres.<sup>34</sup> En el año de 1806, el Ejército colonial fue considerablemente aumentado. El virrey José de Iturrigaray ordenó el establecimiento de tropas en Jalapa y en la fortaleza de Perote y mandó situar destacamentos en los puntos inmediatos. El cantón de Jalapa, hacia 1808, disponía de 15 mil hombres, tanto de tropas veteranas como de milicias.<sup>35</sup>

Lucas Alamán reseñó minuciosamente la organización del Ejército colonial y observó que, durante el reinado de la casa de Borbón, los grupos militares alcanzaron su mayor desarrollo.<sup>36</sup> Además de los regimientos de españoles, se constituyeron los

<sup>33</sup> Mariano Otero, “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana” (ed. Ignacio Cumplido, 1842), en *Colección de Documentos Político Económicos, 1840-1850: Documentos de la época*, México, 1948, tomo I, pp. 141 y 142.

<sup>34</sup> Julio Zárate, “La Guerra de Independencia”, en *México a través de los siglos*, Barcelona, tomo III, p. 23.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>36</sup> Lucas Alamán, *Historia de México*, México, 1938, tomo I, pp. 106 y ss.

cuerpos veteranos y las milicias provinciales; “se dio gran extensión al fuero y a la jurisdicción militar, que ejercía el virrey como capitán general, con un auditor de guerra que era un oidor, apelándose de las sentencias dadas con su dictamen al mismo capitán general, quien en la segunda instancia nombraba a otro ministro para que acompañase al auditor.. La comandancia general de Provincias Internas tenía su jurisdicción independiente, y para desempeñar las funciones judiciales, el comandante general tenía un asesor letrado”.<sup>37</sup> El mando variaba en las provincias; el de México dependía del virrey y en otras zonas funcionaban los comandantes de brigadas y los intendentes, según el caso.

La fuerza militar —agregó Alamán— consistía en una compañía de alabarderos de guardia de honor del virrey; cuatro regimientos y un batallón de infantería veterana o permanente que componía el número de 5 mil hombres: dos regimientos de dragones con quinientas plazas cada uno; un cuerpo de artillería con setecientos veinte hombres, distribuidos en diversos puntos; un corto número de ingenieros y dos compañías de infantería ligera y tres fijos que guarnecían las puertas de la Isla del Carmen, San Blas y Acapulco. De los cuatro cuerpos de infantería, el uno estaba en La Habana, con lo que la fuerza total permanente, dependiente del Virreinato, no excedía de 6 mil hombres.<sup>38</sup>

Pero independientemente de las tropas regulares, hay que sumar las llamadas milicias provinciales, las cuales “no se ponían sobre las armas sino cuando el caso lo pedía”. Señaló Alamán:

En las provincias centrales... se formaron siete regimientos de infantería de dos batallones y otros tres batallones sueltos que... hacían un total de 14 mil hombres, a lo que deben agregarse los dos cuerpos urbanos del comercio de México y Puebla, que entre ambos tenían 930 hombres. La caballería consistía de 8 regimientos de cuatro escuadrones, con 361 plazas en tiempo de paz, que en el de guerra se aumentaban a 617, lo que hacía una fuerza de 4,936 dragones; en las mediaciones de Veracruz había un cuerpo de mil lanceros; otros tres para el resguardo de las antiguas fronteras de Sierra Gorda, Colotlán y Nuevo Santander, con la fuerza de 1,320 plazas, y un escuadrón urbano en México con doscientas.<sup>39</sup>

Los soldados guardacostas formaban distintas divisiones mixtas de infantería y caballería, “con muy poca disciplina y que ni aun usaban uniforme militar”. Había cinco divisiones en las costas del Mar del Norte o Seno Mexicano, dos compañías de pardos y morenos en Veracruz, y siete en las costas del Sur, lo que representaba un total de 7,150 hombres. Cuerpos permanentes de caballería volante guarnecían las Californias y las Provincias Internas, auxiliadas por las milicias de los vecinos que había en cada población, para defenderla de las irrupciones de los bárbaros.

La totalidad de los cuerpos de milicias provinciales —resumió Alamán— de infantería y caballería, con las 7 compañías de artillería miliciana de Veracruz y otros puntos de las

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 107 y 108.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 108 y 109.

costas, suponiéndolos completos y en pie de guerra, lo que casi nunca se verificaba, ascendía a 29,411 hombres; pero deduciendo de este número las divisiones de ambas costas que no salían de sus demarcaciones, y que componían 7,200 hombres, que unidos a 6,000 de tropa permanente, hacen un total de 28,000 hombres, que era la fuerza de que disponía el virrey para la campaña.<sup>40</sup>

En la anterior enumeración no se comprendieron las fuerzas de las Provincias Internas ni las de Yucatán, porque no dependían del Virreinato. Los primeros integraban los cuerpos volantes y las compañías presidiales, encargadas de proteger las fronteras contra las irrupciones de los apaches y otros grupos bárbaros, y dependían del comandante general de las Provincias; los segundos, en Yucatán, constituían un batallón veterano y algunos cuerpos provinciales dotados de artillería. Entre los años de 1806 y 1808, como ya se indicó, se tomaron medidas para ampliar el Ejército con nuevos cuerpos militares, con el pretexto de las amenazas de invasión al territorio por cuenta de Inglaterra. Se formaron los cantones de tropas entre Jalapa y Perote y se realizaron maniobras registradas en la *Gaceta de México*, de 17 de febrero de 1808.<sup>41</sup> No sobraría comentar que tal despliegue de fuerza irritó a la población partidaria de la independencia del país, y que muchos jefes militares entraron en contacto con los grupos enemigos de la subordinación a la Corona española. Alamán anotó, además, que “la mayor parte de los jefes y muchos oficiales (del Ejército colonial), eran europeos; los sargentos, cabos y soldados todos mexicanos, sacados de las costas, pues los indios, como se dijo en su lugar, estaban exentos del servicio militar”.<sup>42</sup>

Lorenzo de Zavala se ocupó de la fuerza militar anterior a la Revolución de Independencia.<sup>43</sup> Según sus estimaciones, en tiempos de paz comprendía 29 661 hombres, de los cuales 18 884 pertenecían a las milicias provinciales; 7 083, a la tropa veterana; 3 099, a los cuerpos presidiales y volantes de las Provincias Internas; y 599 a los presidiales y volantes del Virreinato. El costo del Ejército absorbía la mayor parte del erario. Y según la información de Zavala, la erogación total era de 4 millones de pesos anuales incluyendo el gasto del fuerte de Perote. He aquí la versión de Zavala sobre los distintos componentes de ese costo:<sup>44</sup>

#### Costo de la fuerza militar

<i>Conceptos</i>	<i>Costo (pesos)</i>
Manutención anual	1'800,000.00
Fuerte de San Carlos de Perote	200,000.00
Fortificación e imprevistos	2'000,000.00
TOTAL	4 000,000.00

<sup>40</sup>*Ibidem*, pp. 109 y 110.

<sup>41</sup>Citada por Alamán en *Ibidem*, p. 159.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 110.

<sup>43</sup>Zavala, *op. cit.*, p. 37.

<sup>44</sup>*Ibidem*, p. 37.

Los anteriores datos prueban que las autoridades virreinales destinaban a las fuerzas militares alrededor del 65 por ciento del total de las erogaciones públicas, calculadas éstas en algo más de 6 millones de pesos en 1809.

Los privilegios, fueros e inmunidades que disfrutaba el Ejército, los cuales favorecían especialmente los intereses de los altos oficiales y comandantes —perceptores, además, de cuantiosos ingresos— se transmitieron como una pesada herencia a la historia independiente, por medio del triunfo de Iturbide y de los grupos militaristas del Ejército realista. Por ello, al enjuiciar los acontecimientos posteriores a 1821, el doctor Mora, aseveró entre otras cosas, que “la segunda clase privilegiada que su Metrópoli ha legado a la República Mexicana es la milicia, tan incombible con el sistema representativo como con la forma federal, y por lo mismo en oposición abierta, como el clero, con la Constitución de la República”.<sup>45</sup>

Si se admite el cálculo de José María Quiroz, quien estimó en 190 millones de pesos el valor de la producción en los albores del siglo XIX, y se supone que la población novohispana de la época ascendía a 6 millones de habitantes —cantidad promedio entre los 5 y 7 millones considerados por diversos autores—, tendría que concluirse que el producto per cápita era aproximadamente de 31.6 pesos. Como se desconocen los precios del mercado, la cantidad mencionada es casi insignificante; el único testimonio que hemos hallado al respecto es el de fray Servando Teresa de Mier, quien, en sus *Memorias*, anotó la apreciable elevación del costo de la vida en Veracruz durante los primeros años del siglo XIX, comparado con los precios vigentes en los años anteriores a su destierro.<sup>46</sup> Sin embargo, no sería aventurado establecer la hipótesis de que el valor de la producción por habitante es un indicio, aunque débil, de la pobreza imperante en la Nueva España. Pero las cosas no terminan aquí. Lo cierto es que el sistema colonial originó una clara estratificación social caracterizada, en primer lugar, por una injusta distribución del ingreso, y en segundo, por las dramáticas diferencias que prevalecían entre los niveles de vida correspondientes a las diversas clases, castas y grupos que habitaban en el vasto territorio colonial.

Hay un hecho que ahora resulta obvio. La mecánica de la distribución del ingreso separó a una clase, concentradora de una enorme proporción de la riqueza y constituida por una cantidad menor de familias, y la alejó de las clases y grupos mayoritarios de la población. Las jerarquías eclesiásticas, los españoles peninsulares y criollos, el gobierno y los militares de alta y mediana graduación formaron la minoría privilegiada; como propietarios de la tierra, el comercio, las industrias o beneficiarios de las rentas, se aprovecharon durante siglos de las grandes ventajas de una estructura económica diseñada, desde el comienzo, para crear en el tiempo una típica sociedad polar, cerrada a los cambios que exigía el progreso y dispuesta para mantener el desequilibrio que desató las grandes crisis que culminaron con la Independencia. El desajuste social, las continuadas tensiones y las explosiones violentas caracterizaron la historia del Imperio

<sup>45</sup> *Revista Política*, p. 135.

<sup>46</sup> Servando Teresa de Mier, *Memorias*, México, 1946, tomo II, p. 311.

español. No sólo ocurrieron enfrentamientos entre los desheredados y los dominantes, sino también dentro de la propia clase privilegiada. Las luchas de los encomenderos primarios con las órdenes religiosas y el clero secular, y de éstos con las autoridades constituidas, son hechos que deben recordarse.<sup>47</sup>

Lucas Alamán hizo una certera descripción del proceso integrante de las clases españolas que usufructuaron los bienes de la colonia:

Regulábase en 70 mil el número de los españoles nacidos en Europa que residían en la Nueva España en el año de 1808. Ellos ocupaban casi todos los empleos en la administración, la Iglesia, la magistratura y el Ejército; ejercían casi exclusivamente el comercio, y eran dueños de grandes caudales consistentes en numerario, empleado en diversos giros, y en toda clase de fincas y propiedades.<sup>48</sup>

Los criollos, españoles naturales de América.

rara vez... conservaban el orden de la economía de sus padres y seguían la profesión que habían enriquecido a éstos, los cuales, en medio de las comodidades que les proporcionaba el caudal que habían adquirido, tampoco sujetaban a sus hijos a la severa disciplina en que ellos mismos se habían formado. Deseosos de darles una educación más distinguida y correspondiente al lugar que ellos ocupaban en la sociedad, los destinaban a los estudios que conducían a la Iglesia y a la abogacía, o los dejaban en la ociosidad y en una soltura perjudicial a sus costumbres.<sup>49</sup>

En términos generales, y de acuerdo con los juicios de Alamán, los criollos y algunos mestizos constituyeron sectores predominantemente urbanos, ociosos y cultos, empobrecidos y buscadores de empleos, de preferencia en la administración pública. Su talento y origen, la situación de su patrimonio y otras circunstancias que es innecesario detallar, los llevaron a una actitud hostil hacia los españoles europeos y a constituirse en los primeros y no abundantes núcleos de clase media colonial; habría que agregar en la cuenta de este sector a los curas eclesiásticos menores, a los artesanos y burócratas, a los pequeños comerciantes y a algunos otros escasos grupos considerados por Miguel Othón de Mendizábal en su breve y notable estudio sobre el origen de las clases medias mexicanas. No todos los criollos ingresaron en los sectores medios; al lado de éstos florecieron fortunas de españoles americanos que, en algunos casos, despertaron las envidias y apetitos de los europeos. Las rivalidades por los altos empleos y una condición conflictiva entre españoles criollos y europeos, originaron repetidos episodios que registra la historia colonial. El monopolio de los empleos en favor de los europeos aparece claramente en este recuento de Alamán:

<sup>47</sup> Véase Alfonso Toro, *La Iglesia y el Estado de México*, Jalapa, México, 1931, pp. 26 y ss.

<sup>48</sup> Alamán, *op. cit.*, tomo I. p. 54.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 56.

De los 160 virreyes que había habido en América hasta el año de 1813, sólo 4 habían nacido en ella, y esto por casualidad, por ser hijos de empleados... De 602 capitanes generales, 14 habían sido criollos...; todos los empleos de primera clase los tenían en Nueva España los europeos, excepto el obispado de Puebla y la dirección de la Lotería... Aunque la secretaría del virreinato la había tenido un mexicano, estaba ya separado entonces...; es menester agregar que había varios oidores y canónigos americanos... De 706 obispos que había habido en toda la América hasta 1812, ciento cinco fueron criollos, aunque pocos en las mitras de primer orden.<sup>50</sup>

En los claustros dominaron también los europeos, al grado de que en las elecciones de preladados resultaban “dos de europeos por una de criollos”. La oposición fue acentuándose hasta explicar “los celos y rivalidades que entre unos y otros fueron creciendo, y que terminaron por un odio y enemistad mortales”.<sup>51</sup>

La situación predominante en el clero colonial fue juzgada por Ignacio M. Altamirano en términos severos y justos: “El alto clero, es decir, los obispos, las dignidades, los preladados de las órdenes regulares y cuantos tenían el gobierno superior de la iglesia mexicana, tan fuertemente arraigada en la colonia, tanto por sus riquezas inmensas como por su influencia en la población, también formaba parte de la aristocracia colonial e identificaban sus intereses con el gobierno español, de quien habían emanado sus fuerzas e inmunidades”.<sup>52</sup> La identificación de que habla Altamirano se amplía a los grandes terratenientes y comerciantes europeos, y a quienes manejaban las manufacturas textiles de importancia y la minería. En el clero, como entre los demás sectores de la aristocracia virreinal, es fácil descubrir grietas y contradicciones, cuyas consecuencias fueron bien conocidas durante el proceso de la revolución de Independencia. Una de las antinomias, no por material poco importante, se halla en la disparidad de las percepciones, lujo y prebendas que se atribuyen a las distintas jerarquías. Los párrocos destinados a las comunidades rurales o a las zonas urbanas de escasos recursos padecían de indigencia, y en ocasiones les resultaba extremadamente cruel e hiriente subsistir en semejantes lugares; los capellanes, ajenos al presupuesto eclesiástico y atendidos a “los réditos de las fundaciones denominadas capellanías”, sufrían de mayores pobreza y estrecheces. Una cierta ironía se descubre en un documento, que transcribe Alfonso Toro, redactado por un miembro del clero y dirigido al rey:

Hay, pues, diferente adhesión entre sacristán y sacristán, entre cura y cura, la de los canónigos es mayor que las de las dos clases primeras; porque también es mayor su consideración; y la de los obispos excede a todos los otros; porque exceden también en número y excelencia los beneficios que reciben de V. M. Ellos son sus consejeros natos, gozan honores militares como los mariscales de campo, se ven frecuentemente a la cabeza de los tribunales supremos de Vuestra Majestad, en gobiernos y comisiones de la mayor confianza, son tratados con decoro sublime y afectuoso sus personas y dignidades, están defendidas

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 57 y 58, notas 6 y 7.

<sup>51</sup> *Ibidem* p. 59.

<sup>52</sup> Ignacio M. Altamirano, *Historia y política de México*, México, 1947, p. 20.

y recomendadas por las leyes, y en fin, ellos deben a V. M. su promoción al obispado y todas las prerrogativas de esta dignidad que no son de institución divina. Este cúmulo de beneficios los estrecha e identifica de tal suerte con V. M., que todos sus intereses los miran como propios y jamás pueden separarse de este concepto.<sup>53</sup>

Toro asegura que el mínimo de los provechos de un obispo era de 15 mil pesos anuales, y que había algunos que recaudaban hasta 80 mil. En el lado contrario, en el de los curas y capellanes, aparecían los problemas de la desocupación: “El Ayuntamiento de México, en memorial dirigido al rey de España a fines del siglo XVIII, lamentaba la existencia, en sólo la capital de Nueva España de más de 6 mil sacerdotes sin ocupación, después de haberse llenado todas las parroquias, vicarías, capellanías, etc.”<sup>54</sup> Sobre el significado y alcance político del Santo Oficio, estudiado con detalle por diversos autores, bastará recordar los hechos registrados con motivo de la gestión formulada por el Ayuntamiento, en 1808, ante la autoridad del virrey José de Iturrigaray. El Ayuntamiento solicitó que se convocara a Cortes para lograr la constitución de un gobierno del país independiente de la Corona española. El Santo Oficio, sin dilación, “reprobó públicamente la doctrina de la soberanía del pueblo, declarándola herética y anatematizada”.<sup>55</sup>

No obstante las contradicciones internas de la corporación eclesiástica, su influjo sobre el resto de la población fue extraordinario. Lorenzo de Zavala escribió: “El influjo del clero era sumamente poderoso, porque se extendía desde la corte virreinal hasta la humilde choza del indio. Los obispos, por medio de los curas y de los frailes, ejercían una dominación universal. La confesión y el púlpito, que elevaban esta clase sobre todos los demás, los hacían considerar como los depositarios de los grandes secretos domésticos, los encargados de la doctrina y los árbitros de la llave del cielo”.<sup>56</sup>

La burocracia mostraba aspectos semejantes a los descubiertos entre la aristocracia y el clero. Miguel Othón de Mendizábal, con base en los datos recopilados en la *Historia General de Real Hacienda*, escrita por don Fabián de Fonseca y don Carlos de Urrutia y ordenada por el virrey conde de Revillagigedo,<sup>57</sup> llegó a la conclusión de que el número de empleados públicos, en el periodo de mayor auge económico de la Nueva España, ascendía a 6 205, de los cuales 5 473 prestaban sus servicios en la capital del virreinato y 732 en las intendencias.<sup>58</sup> Las retribuciones de los burócratas y su número aparecen en el siguiente cuadro.

<sup>53</sup>Toro, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>54</sup>Miguel Othón de Mendizábal, *Obras completas*, México, 1946, tomo II p. 569.

<sup>55</sup>Toro, *op. cit.*, p. 50.

<sup>56</sup>Zavala, *op. cit.*, p. 46.

<sup>57</sup>Una síntesis de las partes fundamentales de la *Historia General de la Real Hacienda*, en Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, 1958, tomo I. pp. 81 y ss.

<sup>58</sup>Othón de Mendizábal, *op. cit.*, tomo II, pp. 569 y 570.

Empleados públicos según sus retribuciones  
Retribuciones

<i>(Pesos al año)</i>	<i>Empleados Porcientos</i>
100.00	
27.61	
52.38	
16.87	
3.14	
Totales	6,205
Menos de 50	1,713
Del 51 a 300	3,250
De 301 a 1,000	1,047
Más de 1,000	195

Fuente: Othón de Mendizábal, *op. cit.*, tomo II, p. 570.

El 80 por ciento de los empleados públicos, sector al que tenían acceso los criollos empobrecidos y los mestizos, percibían sueldo de menos de 50 a 300 pesos al año, y el resto —el 20 por ciento—, de 301 pesos a más de 1 mil por año. Estos últimos puestos se adjudicaban exclusivamente a los peninsulares. Sobre el tema, Othón de Mendizábal observó que

el aparato político y administrativo de la Nueva España, que además de cooperar en *situados* con 5 millones de pesos para el sostenimiento de las colonias menos productivas, y con 5 millones de pesos para la Corona de España, solamente proporcionaba a los numerosos criollos pobres y a los mestizos (las castas estaban casi totalmente excluidas de los empleos públicos) 4 963 posiciones inferiores a las del pueblo bajo español, pues los 1 047 puestos de 301 a mil pesos les eran ya disputados victoriosamente por los peninsulares, y las 195 altas categorías administrativas eran, desde mucho tiempo atrás, casi privativas de los españoles.<sup>59</sup>

La minería, que pudo ofrecer un amplio mercado de trabajo a los mestizos y castas, se vio dominada por los grandes comerciantes, el gobierno y los terratenientes. Y en materia de comercio y transporte, sólo las personas de menor escala y débiles ingresos se mantuvieron en los niveles de ciertos grupos rurales y urbanos casi marginales al tráfico de mercancías. Los efectos del comercio exterior sobre la economía interna y particularmente en las comunicaciones y transportes, pueden apreciarse en el volumen conocido de las transacciones. Zavala cita el ejemplo de Veracruz. Antes de la guerra de Independencia, por este puerto se introducían mercancías por valor de 19 millones de pesos, de los cuales correspondían 14 millones a ropas, quincalla y otras ramas

<sup>59</sup>*Ibidem*, tomo II, p. 570.

industriales y el resto —5 millones— a vinos, comida, cacao, azafrán, aguardiente, hierro y acero, papel, cera y otros artículos. La exportación, por el mismo puerto, representaba 22 millones de pesos: 8 millones en productos agrícolas y 14 millones en plata.<sup>60</sup> El comercio interior, que generaba un pago fiscal cinco veces mayor que el exterior,<sup>61</sup> se encontraba sujeto a innumerables obstáculos derivados de las malas comunicaciones, las alcabalas, la estrechez del mercado y la arbitrariedad de los precios en las distintas y aisladas poblaciones de la colonia. Sobre el comercio en la zona norte del país y en relación con los artículos europeos que entraban por Veracruz para surtir el territorio del virreinato, Miguel Ramos Arizpe anotó que “éstos, en Cádiz, son de segunda mano, en Veracruz, de tercera, en México, Querétaro y Zacatecas de cuarta; en la gran feria de Saltillo, de donde se reparten cada año por el interior de las provincias, de quinta, y en cada lugar de éstos, a distancia de trescientas y también de quinientas leguas de Veracruz, de sexta...; gana el extranjero, gana el comerciante de Veracruz, gana el de México, gana el de Saltillo y gana el de cada uno de los lugares interiores; y solamente sufren el horrendo peso de tantas alcabalas, de tantos fletes de mar y tierra, de tantas y tan enormes ganancias, los infelices y desgraciados consumidores de las Provincias Internas”.<sup>62</sup>

La minería fue un sector privilegiado. Se ha calculado que en los primeros años del siglo XIX el valor de la producción era de alrededor de 26 millones de pesos anuales. Tan grande riqueza no se transformó en bienestar para las mayorías, ni en instrumento de desarrollo económico. Por lo contrario, “las bruscas oscilaciones de la producción (minera) sólo podían producir anarquía, desorientación, inseguridad y, en suma, parálisis intermitentes de todo el proceso económico... Las consecuencias no se hacían esperar: las caídas de la producción de metales... provocaban de inmediato la inmovilización de capital o su canalización hacia actividades aún no productivas o prácticamente inútiles para la economía del país, como la compra de bienes raíces, etc.; la parálisis del comercio interior..., el desempleo y la miseria... y en fin, la baja general del nivel de vida en el país, la agudización de los contrastes sociales entre las diferentes capas del pueblo mexicano y el desequilibrio general en toda la estructura económica, social y política de la más antigua colonia española”.<sup>63</sup> Estos efectos depresivos y aparentemente contradictorios surgieron de la dependencia de la economía colonial y sus insuperables contradicciones.

El panorama industrial de la Nueva España ofrece muy variados atractivos para el análisis de la época. Lorenzo de Zavala, por ejemplo, informó de la magnitud alcanzada por el ramo textil. Consideró que las instalaciones más importantes de lana y algodón eran las de Puebla y Querétaro; sólo en este lugar se consumían anualmente, en 20 obrajes y 300 trapiches, 46 mil arrobas de lana “de las que se trabajaban 6 mil piezas de paño

<sup>60</sup>Zavala, *op. cit.*, pp. 38 y 39.

<sup>61</sup>Catalina Sierra, *op. cit.* p. 162.

<sup>62</sup>Citado por Catalina Sierra, en *Ibidem*, pp. 164 y 165.

<sup>63</sup>Francisco López Cámara, “Las contradicciones de la economía mexicana después de la revolución de Independencia”, en *Investigación Económica*, revista de la Escuela Nacional de Economía, UNAM, vol. XXIII, núm. 89, pp. 197 y 198.

o 226 mil varas; 280 piezas de jerguilla o 39 mil varas, 200 piezas de bayeta o 15 mil varas, 161 piezas de jergas o 18 mil varas, el valor de cuyos artefactos ascendía a 600 mil pesos. El mismo Querétaro consumía 200 mil libras de algodón en tejidos de mantas y rebozos”.<sup>64</sup> Zavala anotó, también, que los talleres de telas de algodón comprendidas en las ciudades de Puebla, Cholula, Tlaxcala y Huejotzingo manejaban en tiempos de paz 1.5 millones de pesos, y señaló que había, en otros lugares, importantes instalaciones fabriles. Existían diferentes ramos industriales: las sombrererías, la producción de aguardiente, las platerías, las curtidorías y talabarterías, las zapaterías, las madererías, la industria de la construcción, las mueblerías, las jugueterías, los carroceros y muchos más. Se ha estimado que estas actividades, sin comprender las industrias extractivas y varios estancos, en 1810 representaban un valor superior a los 61 millones de pesos. La mayor proporción de la producción industrial se destinaba al consumo y sostenía, al lado de las otras clases privilegiadas, a grupos de una burguesía novohispana cuyo papel económico y político no se ha esclarecido de modo satisfactorio.

No se conoce con exactitud la cantidad de obreros que atendían las fábricas; pero hay elementos suficientes que permiten suponer el principio de cierta solidaridad entre los trabajadores. En la ciudad de México se llegó a ocupar en las fábricas a más de 3 mil operarios. Fue en esta agrupación de obreros donde se dejó sentir ya el espíritu de solidaridad por haberse aumentado el trabajo; hubo una especie de huelga, y esto ocurrió bajo el virreinato de don Martín Mayorga. Dice el informe del Consulado de México, de 2 de abril de 1788, que

se hizo un corto aumento en el trabajo y al instante que se les propuso, una mañana, levantaron el grito y se fueron saliendo todos, enderezándose al Palacio, y como es larga la distancia, se les fueron agregando una porción de hombres de la misma clase. Entró esta muchedumbre en Palacio sin respetar la guardia... y habiendo oído el mismo virrey este extraordinario ruido..., determinó con prudencia el darle al pueblo un oficio para que el administrador de la fábrica no hiciese novedad y con esta cosa además de que apaciguase esta multitud, levantó el papel como en triunfo y se tuvo por conveniente disimular una acción tan ruidosa y expuesta.<sup>65</sup>

En 1767, en el mineral del Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, y en las minas de Real del Monte, se registraron violentas protestas contra los propietarios de las fincas, por el abuso en los jornales, el tiempo de trabajo y las condiciones serviles de los peones, obreros y demás operarios. Las Leyes de Indias, ordenanzas y cédulas fueron constantemente violadas. La esclavitud y los trabajos forzados persistieron en mil formas abiertas y disimuladas, y especialmente en los obrajes, los obrajeros eran tratados como bestias. El testimonio de Humboldt es definitivo:

Sorprende desagradablemente al viajero que visita aquellos talleres no sólo la extrema imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún la

<sup>64</sup>Zavala *op. cit.*, p. 38.

<sup>65</sup>Roberto de la Cerda Silva, *El movimiento obrero en México*, México, 1961, p. 35.

insalubridad del local y el maltrato que se da a los trabajadores. Hombres libres y hombres de color, están confundidos con presidiarios que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medio desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel; las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los trabajadores salir de la casa; los que son casados, sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados, irremisiblemente, si cometen la menor falta contra el orden establecido en la fábrica.<sup>66</sup>

La situación de los trabajadores era igual en las diversas actividades económicas: en el campo, la minería, el comercio, el transporte... Los indios, primero en la encomienda y después con la aplicación del *cuatequil*, institución de trabajo obligatorio arraigada desde el siglo XVI, fueron reclutados para la prestación de trabajos forzados a la Iglesia, a los colonos y a las autoridades, y sujetos por deudas al cultivo de la tierra de los hacendados, donde servían a base de reducidos salarios y agobiantes quehaceres.<sup>67</sup>

No existe todavía una más viva e hiriente relación de la vida social y económica de las castas y los indios, que la hecha por Abad y Queipo, considerado como uno de los más destacados “ilustrados” mexicanos. El arzobispo, al hablar de estos asuntos, anotó que

las dos clases de indios y castas, se hallaban en el mayor abatimiento y degradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocan a una distancia infinita de un español. El favor de las leyes, en esta parte, les aprovecha poco, y en todas las demás les daña mucho... Las castas se hallan infamadas por derecho como descendientes de negros esclavos. Son tributarios, y como los recuentos se ejecutan con toda exactitud, el tributo viene a ser para ellos una marca indeleble que no pueden borrar con el tiempo, ni la mezcla de las razas en las generaciones sucesivas... Ella está, pues, infamada por derecho, es pobre y dependiente, no tiene educación y conserva alguna tintura de la de su origen. En estas circunstancias debe estar abatida de ánimo y dejarse arrastrar de las pasiones bastante fuertes de su temperamento fogoso y robusto. Delinque, pues, con exceso. Pero es maravilla que no delinca mucho más, y que haya en esta clase las buenas costumbres que se reconocen en muchos de sus individuos.<sup>68</sup>

Othón de Mendizábal comentó: “Abad y Queipo clasificaba los diferentes estratos sociales de la Nueva España en tres grandes grupos: los que tenían anualmente un consumo hasta de \$50.00 que en su concepto representaban el 68 por ciento de la población, en el que quedaban incluidas las castas y los indios más pobres; las que consumían de \$300.00 en adelante, que podían compararse con el pueblo bajo de la Península, representaban un 22 por ciento y, por último, la clase española (peninsulares y criollos), que hacían grandes consumos y que representaban un 10 por ciento.”<sup>69</sup>

<sup>66</sup>Humboldt, *op. cit.* tomo IV, p. 14.

<sup>67</sup>Ernesto de la Torre Villar, “Época colonial siglos XVII y XVIII”, en *Historia documental de México*, México, 1964, tomo I. pp. 167 y 168.

<sup>68</sup>María del Carmen Velázquez, *op. cit.*, pp. 402 y 403.

<sup>69</sup>Mendizábal, *op. cit.*, tomo II, p. 570.

Estos datos, que constituyen fuentes para la inteligencia y estudio de la estratificación social, se complementan con investigaciones más recientes. La ausencia de estadísticas sociales impide una mayor penetración en el problema; pero es posible informar brevemente de algunas conclusiones establecidas por Charles Gibson.<sup>70</sup> Una de las primeras consecuencias del sistema implantado por los españoles en la Nueva España fue una disminución muy notable de la población indígena. En las muestras que ofrece Gibson, dentro del valle de México, aparece que Coyoacán, en 1567, tenía una población de casi 6 mil habitantes, la cual, hacia 1644, se redujo en un 66 por ciento hasta sólo 2 mil habitantes, aproximadamente. Después de este año se produjeron fluctuaciones entre los 2 mil y los 3 mil habitantes hasta fines del XVIII, en que se registraron cerca de 4 mil habitantes, cantidad muy inferior a la que había en 1567, a pesar de la recuperación iniciada en 1794. En Milpa Alta los registros son más impresionantes. La población, en 1586, era de 2,500 habitantes, y en 1670 quedaban sólo 566, o sea, el 20 por ciento. Al término del siglo XVIII se observó un ascenso hasta los 1,033 habitantes, que representaban menos de la mitad de los registrados en las últimas décadas del siglo XVI. El caso de Otumba muestra otras características. En 1591, la población allí era de casi 400 habitantes, en 1675 se contrajo hasta 132 habitantes; es decir, al 33 por ciento; a partir de 1717 hubo una recuperación, y en 1742 se anotaron 406 habitantes, cantidad casi igual a la de 1591. La Ciudad de México, incluyendo Tlaltelolco, en 1562 tenía algo más de 21,600 habitantes; en 1754, la cantidad disminuyó hasta 7,300, y en 1800-1801 contaba 9,800 habitantes; es decir, aproximadamente el 45 por ciento de la población que había en 1562. En el valle de México se registraron más de 117 mil indígenas en 1570 y una suma variable entre 55 y 64 mil en el periodo 1797-1800.<sup>71</sup>

Debe señalarse que tales cifras, limitadas a la población del valle de México, se hallan defectuosas tanto por la organización de las series estadísticas debidas a datos de fuentes muy diversas, como por la relatividad de los datos mismos en que se apoyan: se trata exclusivamente de la población indígena tributaria y de censos levantados sobre bases escasamente conocidas. Sin embargo, la disminución de la población indígena, observada por muchos testigos de la época, es un hecho que nadie podría sensatamente negar. En realidad, lo ocurrido en el valle de México es sólo una débil muestra de los hechos demográficos sucedidos en el sector indígena durante la época de la colonia. Las causas de tan grande mortandad fueron muy variadas y deben hallarse, sobre todo, en el sistema social prevaleciente y generador de las condiciones favorables al desarrollo de la insalubridad, la miseria, la ignorancia y la violencia. Estos factores negativos no se difundieron sólo entre los indígenas; abarcaron, en realidad, a la totalidad de la población marginada y ajena a los grupos privilegiados.

<sup>70</sup> *The Aztecs under Spanish Rule*, Stanford University Press, 1964.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 136 y ss. y Apéndice VI.

Desde 1521 hasta 1810, las epidemias diezmaron a los diferentes grupos sociales.<sup>72</sup> La severidad de las mismas puede apreciarse en la noticia que apareció en la *Gaceta de México*, núm. 72, de noviembre de 1733:

La general epidemia de Alfombrilla se ha difundido en esta ciudad (Puebla de los Ángeles) y sus contornos, con tanta actividad, y pertinencia, que no han sido bastantes humanas diligencias, para haber mitigado sus rigores, pues en el breve espacio de tres meses, se cuentan ya más de 6 mil difuntos; habiéndose poblado en esta ocasión los Hospitales de infinitos dolientes, por cuyo motivo se trajo en Procesión de Sangre la Milagrosa Imagen de Jesús Nazareno, el día 30 de el pasado desde la Parrochia del Señor San Joseph, hasta la Cathedral, y aquí se le hizo solemne novenario, pidiéndole aplacase los rigores de su justicia, a que parece ha condescendido, pues son ya menos los enfermos y no tan crecido el número de muertos.<sup>73</sup>

No existen estadísticas satisfactorias para conocer los índices de la mortalidad y las expectativas de vida. Diversos registros sugieren “que la mitad o más de los niños indígenas nacidos vivos, en la colonia, morían en el primer año, y tres cuartos o más fallecían en la primera infancia. A pesar de las excepciones, las personas mayores de 50 años eran escasas. Las cifras del año de 1790, para la Ciudad de México, exhiben un total paralelismo entre los grupos, por edades, de españoles e indígenas, y a la vez un mayor porcentaje de españoles mayores de 50 años (19.5 por ciento y 15.2 por ciento, respectivamente). En las postrimerías del siglo XVIII, los 50 años fueron superados por el 8 por ciento de la población criolla, y sólo por el 6.8 por ciento de la indígena”.<sup>74</sup> El alcoholismo y el analfabetismo se hallaban muy extendidos. La gran mayoría analfabeta y viciosa prueba la ineficacia de la educación colonial y su impotencia para conducir a los habitantes hacia la práctica de las buenas costumbres. La vivienda popular, en general, reflejaba todas las fallas del modo de vida en la Nueva España.

Una sociedad cerrada, sin posibilidades de movilidad social para las grandes mayorías afectadas por una injusta distribución del ingreso, la insalubridad, la ignorancia y las tensiones sociales permanentes, tal fue la herencia colonial que pasó al siglo XIX.

Hay que agregar, para concluir este capítulo, dos hechos que auxiliarán a comprender de mejor manera los antecedentes sociales y económicos de las luchas entre los conservadores y los liberales. El primero de ellos se relaciona con la mecánica impuesta por la Corona para explotar las riquezas de la Nueva España; el segundo, con los problemas y tensiones sociales que concluyeron en la revolución de Independencia.

Además de que la organización colonial originó una clase privilegiada y opulenta, a costa del resto de la población, España se constituyó en una gran succionadora de la riqueza de los territorios dependientes, a fin de sostener, en Europa, una política extraña a los intereses más positivos de sus colonias. El descuido de éstas fue dramático en

<sup>72</sup> Véase Gibson, *op. cit.*, Apéndice IV, pp. 448 y ss. para el caso del Valle de México.

<sup>73</sup> *Gacetas de México*, México, 1950, vol. II, 1732 a 1736, p. 144.

<sup>74</sup> Gibson, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

los primeros siglos, y continuó durante el reinado de los Borbones. He aquí, en breve síntesis, la conducta de los monarcas españoles en la época del dominio colonial.

El emperador Carlos V se había propuesto sujetar los poderes europeos a su cetro imperial. Su poder era inmenso. Por medio de una bien planeada estrategia de matrimonios políticos, heredó el llamado Sacro Imperio Romano Germánico, los territorios de Alemania, Austria, España y sus colonias en el Nuevo Mundo, Sicilia, Nápoles, los Países Bajos, Cerdeña y Borgoña. Las rivalidades entre Francisco I, de Francia, y Carlos V, condujeron a devastadoras guerras (1521 a 1556), que concluyeron, según la suerte del triunfo o la derrota, en los Tratados de Madrid, de 1526, la organización de la Liga Francesa (Liga de Cognac) y la Paz de Cateau-Cambresis, firmada en 1559 por Felipe II y Enrique II, sucesores de Carlos V y Francisco I, respectivamente. El resultado de estos acontecimientos fue la vuelta al *statu quo*, roto en 1521, y la airosa salida de Francia del imperio de los Habsburgo. La imposibilidad de mantener unidos los territorios gobernados por Carlos V, decidió una “alícuota” división entre sus hijos Felipe y Fernando. El primero de ellos, Felipe II, sujetó a su soberanía real a España y sus colonias americanas, Italia y los Países Bajos; al segundo le adjudicaron el título de Sacro Emperador Romano germánico y la jurisdicción austríaca.

La grandeza española del siglo XVI se fincó, entre otras cosas, en el apoyo del oro y la plata extraídos de las posesiones de ultramar. Todavía más: la impetuosa corriente de metales preciosos, originada en las fuentes americanas, colaboró al surgimiento del capitalismo europeo, impulsó el comercio y las actividades financieras y las primeras formas de la producción manufacturera; pero también provocó presiones inflacionarias, la elevación de los precios y un notable aumento en las inversiones. De esta manera, la pobreza social novohispana —y de las colonias americanas— significó, en gran medida, el desenvolvimiento del antiguo continente y la afirmación de una época histórica cuyas consecuencias se viven todavía. El barón de Humboldt pudo atestiguar que América fue la principal productora de plata en la época, comparada con Europa y el Asia boreal; por otro lado, Humboldt documentó la superioridad de México como productor de plata y oro en relación con Perú, Buenos Aires, Nueva Granada, Chile y Brasil.<sup>75</sup>

Felipe II no utilizó la riqueza para impulsar el progreso económico y social de sus colonias. Por lo contrario, las rivalidades entre dinastías, las guerras religiosas y las ambiciones de poder, lo llevaron a una política que concluyó, en 1588, con la derrota de la Armada Invencible frente a la marina inglesa. Este acontecimiento, a pesar del triunfo de Lepanto (1571) y de la anexión de Portugal (1580), señaló el principio de la declinación hispana. Los siglos XVII y XVIII fueron testigos del derrumbe de la España imperial. La colonia novohispana, entre las demás, fue víctima marginal de una conducta imperialista irresponsable y codiciosa. El triunfo de los Borbones, en el siglo XVIII, y las consecuencias del despotismo ilustrado de Carlos III, no detuvieron la crisis novohispana, a pesar de las medidas de reorganización administrativa, social y política que se implantaron. La mayor diversidad relativa del comercio exterior, la construcción de obras, caminos y puentes, la mejor aplicación de las inversiones públicas, cierta

<sup>75</sup>Humboldt, *op. cit.*, tomo V. Atlas, 8.

tolerancia religiosa y un enfoque social favorable a los indios y las castas, motivaron alguna bonanza en el virreinato. Pero ninguna de estas actividades penetró al fondo de los problemas. La solución correcta urgía una transformación estructural.

La violencia interior, el bandidaje, las protestas populares, muy peligrosas en ocasiones, las rebeliones de los indios y las castas, la mayor conciencia de los derechos del pueblo y una generación culta e inconforme con el dominio español,<sup>76</sup> indujeron la serie de acontecimientos que culminan con la revolución de Independencia. Los hechos en 1810 demostraron la ineficacia de las estructuras coloniales para resolver las tensiones y la necesidad de superarlas por medio de nuevas formas e instituciones capaces de apoyar el surgimiento franco y abierto de una poderosa, latente y nueva nacionalidad.

### *El origen de las luchas ideológicas en México*

El atraso de España en los siglos XVIII y XIX no detuvo el influjo del pensamiento moderno. La contrarreforma religiosa y la sólida Inquisición se agrietaron irremediablemente. Las ideas del progreso, difundidas en Europa occidental, invadieron el territorio de la Nueva España y prendieron, en la conciencia de los hombres, la esperanza de nuevas formas de vida apoyadas en instituciones más justas y mejores. Los tibios esfuerzos del gobierno peninsular para mantener el *statu quo*, constituían valladares sin consistencia frente a las nuevas y poderosas corrientes del pensamiento. La historia mundial continuaba su acelerada marcha y el ingenio de los intelectuales y guerreros mexicanos se allegó armas suficientes para introducir, en la nacionalidad que emergía, el fuego de la independencia y la libertad. No se trataba de copiar al extranjero, como lo sugerían los enemigos del progreso, sino de hallar una fórmula equilibrada y positiva que permitiese lograr nuevas formas de convivencia y de justicia para un pueblo azotado por la miseria y la ignorancia, que las buscaba en la perspectiva mundial y en sus propios recursos espirituales. La observación de Agustín Yáñez sobre José Joaquín Fernández de Lizardi, “El Pensador Mexicano”, puede generalizarse respecto a los mejores hombres de la época: “No desdeñaban, ni podían desdeñar, ni temían las aportaciones extranjeras; tampoco las ocultaban; sólo exigían que concurriesen a la integración de la patria”.<sup>77</sup>

Entre los años 1300 y 1500 se transformó profundamente el norte de Italia, y el Renacimiento marcó el principio del derrumbe medieval. La vida en las ciudades se fortaleció como una consecuencia de las Cruzadas y el comercio con el Oriente. Cayó el Sacro Imperio Romano; reaparecieron las tradiciones jurídicas y culturales del antiguo imperio latino, y una generación de intelectuales y artistas recobró, para Italia, la grandeza, casi perdida entonces, de la tradición espiritual helénica.

<sup>76</sup>José María Luis Mora da noticia de algunos hechos violentos ocurridos durante los tres siglos del dominio español. Ver *México y sus revoluciones*, op. cit., tomo II, pp. 175-325.

<sup>77</sup>Agustín Yáñez, *El Pensador Mexicano*, México, 1940, p. XLIX.

*Promovido por Petrarca, Dante y Boccaccio*, entre los siglos XII y XIII, el humanismo al lado de la integración del comercio y las finanzas, alcanzó la ejemplar culminación de la edad de oro en el arte y la filosofía. En los siglos XVI y XVII invadió la Europa septentrional y encabezó la revolución protestante. Erasmo en Holanda; Moro y Colet en Inglaterra; Budé d'Étaples en Francia; la pintura flamenca; Durero y Holbein en Alemania; el descubrimiento de Gutenberg (1447) y la clásica literatura de Shakespeare, Marlowe, Rabelais, Montaigne, Cervantes, Lope de Vega, Calderón, Ariosto, Tasso, y muchos más, fueron muestras gloriosas de la nueva actitud del hombre en aquellas épocas renacentistas.

Pero hay otros hechos importantes. La conducta de las autoridades de la Iglesia Católica y los amplios intereses de los grupos reinantes, explican los movimientos cismáticos de la primera mitad del siglo XVI. Las violentas críticas de Zwingli —cuya iglesia combatió a la católica en Suiza—, de Martín Lutero y Juan Calvino, constituyeron las armas ideológicas fundamentales para reducir el poder del Papa romano y segmentar la unidad de la Iglesia. El luteranismo y el calvinismo ganaron numerosos adeptos, fundaron sus iglesias y ejercieron enorme poder ante los católicos. La disputa entre el papa Bonifacio VIII y Felipe IV, y el violento conflicto de Enrique VIII con Clemente VII, que originó la separación de la Iglesia Anglicana, mermaron el influjo del papado. El Concilio de Trento, organizado por Pablo III, y la fundación de la Compañía de Jesús en 1534 detuvieron los procesos cismáticos y lograron mantener la ascendencia católica en Portugal, España, Italia, el sur de Alemania, Hungría, Polonia, Irlanda y los Países Bajos hispánicos.

La declinación de los gremios y el nacimiento del capitalismo constituyeron fenómenos esenciales de la revolución estructural de la época. El gremio resultó una forma de producción insuficiente para cubrir la demanda de un mercado en constante expansión; la presión de los comerciantes y su capacidad de inversión contribuyeron a romper las limitaciones gremiales y a originar, por medio de un primitivo sistema de manufacturas, unidades productoras de bienes capaces de surtir, en amplia escala, los mercados nacionales e internacionales. El margen de las ganancias se acrecentó y las empresas proclamaron su libertad individual. Los artesanos gremiales se convirtieron en obreros y entre éstos y los dueños del capital se establecieron nuevas y diferentes relaciones de clase y producción. De este modo se difundió una flamante manera de acumular riqueza, fundada en la posesión de los metales preciosos y en el dominio sobre las mercancías y los medios de transportarlas a las zonas de consumo. Las actividades comerciales crecieron tanto en términos de ampliación geográfica como en la variedad y volumen de los bienes sujetos a intercambio. Y en la medida en que se introdujeron nuevas técnicas de producción y de navegación, en que la población creciente aumentó su capacidad de compra y en que se descubrieron nuevas rutas marítimas, el capitalismo mercantil aceleró su transformación durante los siglos XVI y XVII hasta alcanzar una madurez sin precedentes. El oro y la plata de ultramar y los productos del trabajo esclavizado de las colonias fueron decisivos en ese proceso de desarrollo.

Las empresas manufactureras y el sector mercantil generaron instituciones económicas que se adoptaron con gran rapidez. Los mercaderes trashumantes de los primeros

tiempos fueron sustituidos gradualmente por el comercio arraigado en las ciudades. Se amplió la división del trabajo y se introdujeron nuevos sistemas de vigilancia y manejo en la actividad de las empresas. En los siglos XVI y XVII surgieron compañías de transportes de productos nacionales y extranjeros y se desarrollaron sin dificultad las sociedades por acciones. La acumulación del dinero provocó el nacimiento del crédito y de la banca; el usurero se transformó en banquero. A pesar de que no había propiamente una especialización en el campo financiero —los Medicis y los Fuggers participaban también en el comercio, el transporte y la política—, el intercambio de monedas, los depósitos a la vista, el préstamo con interés y la emisión de cartas de crédito y notas de cambio, otorgaron a este sector un enorme poder que aumentaba con los frecuentes préstamos de los banqueros al gobierno y a los nobles. Maurice Dobb cita casos de familias aristocráticas abrumadas por las deudas y las hipotecas, y relata los negocios de casas famosas, como la de S. Giorgio, la cual cobraba intereses que fluctuaban, en ocasiones, entre 50 y 100 por ciento. Los Fuggers obtuvieron ganancias de 175 mil a más de 500 mil ducados al año en negocios con los reyes de España y por otras fuentes de utilidades.<sup>78</sup> Los centros financieros de Amsterdam y Londres en los siglos XVII y XVIII, y las compañías de seguros ofrecen pruebas del notable desenvolvimiento de tales actividades. El capitalismo se infiltró en el campo. Una de las consecuencias preliminares de este hecho se observó en que los censos personales se transformaron en las rentas a pagos en dinero, a cargo de los siervos. La política de las “cercas” como medio para asfixiar a los pequeños y medianos propietarios, víctimas de la voracidad mercantil, fue otro efecto dramático de esa infiltración.

La formación de las naciones europeas bajo el dominio de monarquías absolutas fue impulsada por el proceso histórico de las ideas y de la práctica mercantilistas.<sup>79</sup> La acumulación de metales preciosos como fuente de poder, la estricta regulación gubernamental del comercio exterior mediante mecanismos aduanales, que procuraban favorecer las exportaciones y restringir las importaciones, y la lucha por el dominio de los transportes marítimos fueron preocupaciones comunes en las más grandes naciones de Europa occidental. Los reyes se asociaban en empresas con los grupos de financieros, comerciantes y manufactureros, lo cual condujo a condiciones propicias al fortalecimiento de las monarquías absolutas. Sin embargo, el acrecentado poder personal de los monarcas dio en abusos y arbitrariedades que lo convirtieron en un fuerte obstáculo para el desarrollo de las empresas industriales y comerciales. Fue entonces cuando comenzó a ponerse en duda el derecho divino de los reyes.

En Inglaterra, después de Enrique VIII y de Isabel I, principió la batalla definitiva entre el absolutismo real y el Parlamento. La derrota de los Estuardos, la tremenda revuelta de Cromwel y el triunfo de la revolución parlamentaria de 1688, con la entrada de Guillermo de Orange en Inglaterra, constituyeron el marco histórico de la Bill of Rights (1689), declaración de derechos que tuvo, en breve tiempo, extraordinarias consecuencias en los Estados Unidos, Francia, Rusia y otras naciones que respiraban

<sup>78</sup> Maurice Dobb, *Studies in the Development of Capitalism*, Londres, 1959, p. 189.

<sup>79</sup> Un cuidadoso estudio del mercantilismo y sus alcances ideológicos, en Dobb, *op. cit.*, pp. 200 y ss.

el aire de la modernidad. La Bill of Rights limitó el poder arbitrario del rey para gobernar sin la autorización del Parlamento y aseguró, en favor del ciudadano, los derechos de petición y audiencia en juicio y la libertad de expresión del pensamiento. Por otra parte, garantizó los fueros parlamentarios. Emilio Rabasa hizo el siguiente comentario del documento inglés;

Llamados al trono los príncipes de Orange, Guillermo y María, tras la revolución que desterró a Jacobo II, aceptaron el Bill of Rights que el Parlamento les impuso para ser proclamados reyes de Inglaterra. En expresiones breves y vigorosas, este famoso documento, declarando la ilegalidad de muchas prácticas de la Corona, prohíbe la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, las multas o fianzas excesivas, así como el mantenimiento de ejércitos en tiempos de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del Parlamento; reconoce, además, el derecho de petición del rey, el de portación de armas, la libertad de la tribuna en el Parlamento y la libertad en la elección de los Comunes. De estas franquicias algunas no eran generales para el pueblo (el movimiento democrático vino mucho después a extenderlas); pero para la Corona eran igualmente limitativas, y arrecian, por consiguiente, las atribuciones refrenadoras de los jueces.<sup>80</sup>

Desde ese lejano siglo XVII, Inglaterra se ha mantenido como una monarquía constitucional.

En Francia el absolutismo alcanzó su mayoría de edad durante el reinado de Luis XIV (1643 a 1715) y concluyó con la Revolución Francesa. Luis XV (1715 a 1774) y Luis XVI (1774 a 1792) fueron los herederos de un poder ilimitado que se extinguió ante la fuerza de la Asamblea Nacional y su Declaración de los Derechos del Hombre, la Constitución liberal de 1791, la separación del Estado y la Iglesia y las reformas aprobadas por la Convención (1792 a 1795). La abolición de la esclavitud en las colonias francesas y la confiscación de las propiedades del clero y de los nobles fueron otros aspectos de la política revolucionaria.

El pensamiento de la Ilustración, cuyo influjo se dejó sentir en las luchas ideológicas del siglo XIX mexicano, comenzó a manifestarse con claridad en el siglo XVII y se desarrolló con plenitud durante el siglo XVIII. Francia se transformó en el centro más poderoso del movimiento cultural que se extendió por Europa y América y dejó herencias definitivas en el progreso de las ciencias naturales y sociales. Los descubrimientos de Copérnico, Kepler, Galileo y la formulación de la ley de la gravitación universal (1687) por Newton; el manejo de la electricidad (Franklin, Volta y Galvani); las aportaciones de Lavoisier, Lineo, Buffon y Horvey, y de muchos grandes técnicos, confirmaron la hipótesis de la uniformidad de la naturaleza y su comportamiento regular, de acuerdo con leyes fundamentales.

Pero este mismo avance creó la contradicción entre el raciocinio y la fe. La inteligencia, armada del método inductivo, se lanzó a explorar todas las formas de la realidad y penetró, por medio de la filosofía política, los campos de la religión y de la organización social. Voltaire (1694 a 1788), representante del deísmo que reconoce a Dios como causa

<sup>80</sup> *El juicio constitucional*, México, 1919, pp. 87 y 88.

prima, rechazó la posibilidad del milagro, los misterios de la fe y la validez de los ritos. De Montesquieu (1689 a 1755) criticó el absolutismo, analizó las distintas formas del gobierno y formuló la teoría de la división del poder en ejecutivo, legislativo y judicial. Si en el pensamiento de Voltaire tuvo aceptación el absolutismo ilustrado, para De Montesquieu la monarquía constitucional, inspirada por los ingleses, era el sistema de gobierno adecuado para Francia; ella se formaría con un parlamento como legislador, un tribunal de jurados como juez y el rey como depositario de la facultad ejecutiva. El modelo inglés sugirió la creación de dos cámaras: la baja o electora, y otra constituida por miembros de la aristocracia. La división del poder en el Estado, defendida por De Montesquieu, fue uno de los principios mantenidos en la Asamblea Constituyente de Francia, en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y en la Constitución francesa de 1791. No es indispensable discutir la influencia de esta doctrina en el mundo civilizado; ningún pueblo ha sido ajeno al reconocimiento de la clásica división del poder público. La separación de los órganos judicial, legislativo y ejecutivo se forma en la conciencia jurídica y política de México desde la inestable vigencia de la Constitución española de 1812, en el virreinato, hasta la Constitución de 1917.

Juan Jacobo Rousseau (1712 a 1778) fue el más influyente pensador de su tiempo y un defensor de los derechos populares frente a la monarquía. Su amplia y conocida obra encuentra en *El contrato social* (1762), que recoge ciertas ideas de Loche, una admirable síntesis política. Rousseau postuló que sólo en el Estado democrático el hombre reconquistaría la perdida libertad natural, y superaría la esclavitud derivada del despotismo. Los órganos legislativos desempeñan un papel decisivo en la concepción de Rousseau: la libertad se conserva en la medida en que el pueblo crea y acata las normas reguladoras de la conducta dentro de la comunidad política, y en la medida en que establece, en el ejercicio legislativo, las bases institucionales de la organización social. La voluntad general, en la que coinciden los deseos particulares, es la fuente del poder y la base de la democracia. Esta teoría, debidamente manejada por los revolucionarios franceses, sirvió para justificar la “tiranía del pueblo” sobre los reyes. Después se convirtió en parte de la doctrina democrática contemporánea. Rousseau no se mostró partidario de la división del poder sostenida por Montesquieu. En cambio, subrayó el ideal de una democracia directa. La soberanía única e indivisible —afirmó— radica en el pueblo. Y los diputados, por ello, no están facultados para adoptar decisiones definitivas, las cuales adquieren validez sólo cuando los ciudadanos las ratifican mediante *referéndum*. El poder gubernamental surge por mandato del pueblo, y éste puede, en cualquier momento, cambiar la forma del gobierno y sustituir a los mandatarios que lo ejercen.

Juan Jacobo Rousseau, al atribuir al pueblo la plenitud de la soberanía del Estado, logró impulsar el desarrollo del pensamiento democrático. Voltaire y Montesquieu se quedaron en el marco del absolutismo ilustrado, el primero, y de la monarquía constitucional, el segundo. Más tarde, con Diderot (1713 a 1784) y otros enciclopedistas, se confirmaron ciertas tesis reconocidas por la generalidad de los ilustrados, a saber: a) la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la garantía de su libertad

política; *b*) la protección de la sociedad y del ciudadano contra la arbitrariedad del Estado; *c*) el respeto a la propiedad privada y su mejor distribución entre los campesinos, a fin de liquidar la condición servil; *d*) la necesidad de una política social que vigile por el bienestar de las familias y estimule la elevación de los niveles de la vida; *e*) la libertad del comercio y la producción industrial; *f*) la lucha contra la intolerancia y el poder del clero; *g*) la lucha contra la organización feudal y el absolutismo; *h*) la soberanía del pueblo; *i*) la teoría del derecho natural y de las leyes que presiden los fenómenos sociales.

La batalla contra el mercantilismo como instrumento de la monarquía absoluta fue cultivada por la escuela de los fisiócratas, en Francia, teóricos del *laissez faire* de los liberales, y por la corriente inglesa reflejada por Adam Smith, autor de *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776. En esta obra, típico producto de la época, se afirma la división del trabajo en sus diversas especialidades y la necesidad de suprimir la intervención del Estado en la vida económica, a fin de garantizar la libre acción de las leyes naturales de la economía, entre las cuales destaca, por ejemplo, la relativa a la oferta y la demanda.

Los dos grandes movimientos liberales del siglo XVIII, el norteamericano y el francés, y el surgimiento de la revolución industrial en Inglaterra, confluyeron en el desarrollo del liberalismo mexicano. La revolución industrial se manifestó aproximadamente en 1750. Durante su primera fase, que concluyó hacia 1830, se llevó a cabo la mecanización de la industria textil y la aplicación de la máquina de vapor al mejoramiento de los transportes y la explotación minera. Las consecuencias de la revolución industrial son bien conocidas. Además de las grandes transformaciones políticas y económicas, debe tenerse muy en cuenta que el máximo aprovechamiento de la técnica y sus aplicaciones trazaron el rumbo de la vida moderna. La revolución industrial, en su conjunto, provocó más cambios que los registrados en toda la historia precedente.

La independencia de los Estados Unidos de América, declarada en 1776 —año en el que se difundió por millones el folleto *El sentido común*, de Tomás Payne—, culminó 10 años después, en 1787, con la promulgación de la Constitución Política de ese país. La raíz y doctrina de los revolucionarios liberales de la segunda mitad del siglo XVIII norteamericano, encontró amplia acogida en el texto mismo del documento constitutivo, cuyos principios podrían resumirse de la siguiente manera:

1. La Constitución separa claramente la jurisdicción federal y la local y establece la división del poder en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
2. Se otorga al Presidente la facultad de vetar las leyes y el derecho de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; el Congreso estaría capacitado para objetar el veto presidencial y acusar, en ciertos casos, tanto al presidente como a los miembros de la Suprema Corte. Ésta, por su parte, juzgaría de la constitucionalidad de los actos del Congreso y del presidente.
3. Los estados determinarían los métodos de elección de los senadores y el Presidente sería elegido por medio de un Colegio Electoral, en el cual cada estado tendría

tantos votos como senadores y diputados fuesen de su jurisdicción. El candidato que obtuviese la mayoría de votos era designado Presidente, y el que le siguiese en cantidad de votos, Vicepresidente. El Presidente ejercería su encargo durante 4 años; los senadores, durante 6 años, y cada 2 años se renovarían un tercio de los miembros integrantes del Senado; los diputados serían elegidos cada dos años.

4. Para reformar la Constitución se exigiría el acuerdo de las tres cuartas partes de los estados.
5. Los derechos del hombre serían protegidos y garantizados frente al abuso del poder; y se estableció, como principio general, que las facultades no delegadas por la Constitución de la República, ni prohibidas a los estados, se consideraban reservadas a éstos o al pueblo.

El documento norteamericano, que produjo oposiciones en algunos sectores sociales, fue apoyado y defendido por muchos ciudadanos, entre los cuales merecen especial mención Washington, James Madison, Alexander Hamilton y John Hay. En *El Federalista* consta el más vivo pensamiento de los ideólogos del liberalismo norteamericano. Washington fue el primer Presidente de los Estados Unidos, periodo 1789 a 1797 incluyendo su reelección; entre este último año y el de 1825, ocuparon la presidencia John Adams (1797 a 1801), Thomas Jefferson (1801 a 1809), James Madison (1809 a 1817), y James Monroe (1817 a 1825). La llamada *Doctrina Monroe* fue anunciada en 1823.

En agosto de 1789, cuando Washington cumplía el segundo año de su gobierno, la Asamblea Constituyente de Francia elaboró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En este notable documento se proclamó la abolición de las castas y la igualdad de los ciudadanos ante la ley; se reafirmó al pueblo como fuente de la soberanía y se abolió la servidumbre y la esclavitud al reconocer que los hombres nacen “libres e iguales en derechos”; se ratificó también el derecho de las personas a la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión, la libertad de pensamiento, de convicciones religiosas; y se establecieron limitaciones legales al ejercicio del poder. Los principios democráticos del pensamiento ilustrado encontraron justa expresión en este documento.

La misma asamblea, dos años después, adoptó la Constitución de 1791, creadora de una monarquía constitucional y más restringida que la Declaración en el respeto y amplitud de los derechos humanos. El rey mantenía la facultad de vetar los actos legislativos; los ciudadanos fueron clasificados en activos y pasivos; estos últimos se vieron privados de participar en la Asamblea Legislativa, en los órganos de la administración y en la Guardia Nacional. Para ser ciudadano activo era indispensable ser solvente y pagar con puntualidad los impuestos.

La inestabilidad del gobierno, las violentas contradicciones entre el rey y la Asamblea Legislativa, la crítica sistemática y abierta de los jacobinos y el enfrentamiento de Francia a los poderes feudales que la combatían, condujeron al derrocamiento de la monarquía (1792) y al triunfo de los ejércitos franceses sobre el enemigo prusiano durante la batalla de Valmúz, en septiembre de 1792. En este mismo año, la Convención, que constituyó la Asamblea Legislativa, proclamó el establecimiento de la República

francesa y prolongó su mandato hasta 1795, año en que se organizó el Directorio con el propósito de implantar un gobierno moderado y conservador. En la época de la Convención se publicó la Constitución jacobina de 1793, que nunca entró en vigor. En esta Carta la república se declaró democrática; se otorgó el derecho de sufragio a todos los ciudadanos que hubieran cumplido 21 años; se estableció la elección directa de los titulares del gobierno y se reconoció el derecho natural e inalienable del hombre a la propiedad.

La Convención gobernó por medio del Comité de Salud Pública, del Comité de Seguridad y del Tribunal Revolucionario y fue disuelta algunos meses después de la derrota de Robespierre, ejecutado el 27 de julio de 1794. La Convención abolió la esclavitud en las colonias francesas, los derechos de propiedad de la Iglesia y los títulos de nobleza e implantó un amplio sistema de educación primaria.

El Directorio se mantuvo durante el periodo de 1795 a 1799. El estado caótico y de corrupción que caracterizó su gobierno explica, en cierto sentido, el golpe de Estado del 18 Brumario (noviembre 9 y 10 de 1799) y el surgimiento del Consulado (1799 a 1804) con Napoleón Bonaparte en compañía de Sieyès y Roger Duclos. Un mes después se puso en vigencia la Constitución de 1799, fundadora de la dictadura del Primer Cónsul y del gobierno que se extinguió en 1804 con la creación del Imperio francés y la solemne coronación de Napoleón I, quien gobernó hasta 1815.

El legado de la Ilustración y de las revoluciones liberales del siglo XVIII podría sintetizarse en estos puntos: *a)* La consagración de los derechos del hombre y del ciudadano, del gobierno constitucional y de la soberanía del pueblo. *b)* El triunfo de los principios de igualdad ante la ley por la abolición de los privilegios fundados en el nacimiento. *c)* La derrota del clero político. *d)* La eliminación de las restricciones a la actividad económica y el ascenso de la burguesía al poder, en sustitución de la nobleza tradicional.

España no fue totalmente impermeable al avance de la civilización occidental. El acceso al trono de España de la dinastía de los Borbones, después de una prolongada guerra contra los intereses de la Casa de Austria, produjo revueltas y cambios sociales que se sucedieron desde las reformas administrativas y políticas del despotismo ilustrado de Felipe V, Fernando VI y Carlos III hasta la dramática traición de Carlos IV y Fernando VII ante las exigencias y pretensiones de Napoleón y su hermano José. Rafael Altamira y Crevea describió en los siguientes términos el gobierno de los Borbones:

Como una compensación a estos males (los sacrificios territoriales de España), debe contarse el hecho de que los reyes Borbones se preocuparon de remediar (dentro de una concepción monárquica absoluta) algunos de los defectos que padecía entonces el gobierno de España, particularmente en materia de Hacienda (contribuciones y gastos). También ayudaron en gran medida a producir nuevamente una actividad literaria y científica tan intensa, en ciertos aspectos, como lo que hubo en el siglo de oro. Al principio, y por la depresión que había causado en el país la *decadencia* se sirvieron los reyes, para aquellos fines, de ministros y peritos extranjeros; pero bien pronto emplearon españoles, quienes supieron realizar cumplidamente la obra intentada por los monarcas. Tales fueron Ensenada, Roda,

Campomanes, Floridablanca, Aranda, Patiño, Jovellanos y otros; hombres de la nobleza unos, de la clase media y de los letrados, otros. También se interesaron los Borbones por el progreso material del país, atendiendo a los intereses de ese género (industria, comercio, marina), y muy singularmente de los de las clases trabajadoras (menestrales) y los oficios mecánicos. Procuraron igualmente enaltecer esas clases honrando el trabajo manual, que consideraron como meritorio y necesario para la riqueza y bienestar del país. En 1778, Carlos III proclamó el principio de la responsabilidad civil en los accidentes de trabajo. Estos buenos cuidados, acompañados por un modo absoluto (más rígido y personal, en ciertos aspectos, que el de los reyes austriacos) de ejercer la autoridad real, constituyeron la modalidad española del “despotismo ilustrado”, doctrina y práctica gubernativa características del siglo XVIII en casi toda Europa. La fórmula que resume esa manera de gobernar es la siguiente: “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo.”

lo que quiere decir: “Hay que fomentar el bienestar del pueblo, pero no dar a éste participación en el gobierno del país. Los reyes que más se señalaron en la aplicación a España de ese régimen fueron Fernando VI, sucesor de Felipe V, y Carlos III. Los años de paz (1746-1759) en que el primero de ellos mantuvo a España, contribuyeron mucho al renacimiento industrial y comercial de la nación”.<sup>81</sup>

Las consecuencias de la independencia norteamericana y sus relaciones con el juego de la política europea, colocaron en la balanza de la historia el caso de las colonias dependientes de la Corona española. Los tratados firmados en París, en 2 y 3 de diciembre de 1783, por virtud de los cuales España reconoció la independencia de los Estados Unidos, condujeron a los hombres más ilustrados de la época a sugerir la conveniencia de otorgar independencia a las posesiones españolas en América.

Así lo entendieron —escribió el doctor Mora— los más célebres estadistas de España, entre los cuales el conde de Aranda tuvo la resolución de proponer a Carlos III la independencia de todas las colonias españolas establecidas en el Continente de América. Este profundo político, luego que firmó el Tratado de París como plenipotenciario de España, pidió un permiso temporal para regresar a su patria, con la mira, según parece, de inclinar a su soberano a desprenderse voluntariamente de unas posesiones que el tiempo y las circunstancias le harían indefectiblemente perder. Luego que llegó a Madrid, presentó una memoria que hará siempre honor a su penetración y talentos políticos, pues cuanto predijo en ella se ha cumplido a la letra con muy pocas excepciones.<sup>82</sup>

En el documento secreto presentado al rey Carlos III por el conde de Aranda aparecen, entre otros, los siguientes juicios de peculiar importancia:

La independencia de las colonias inglesas ha sido reconocida, y esto mismo es para mí un motivo de dolor y de temor. Francia tiene pocas posesiones en América, pero hubiera debido considerar que España, su íntima aliada, tiene muchas que quedan desde hoy expuestas a terribles convulsiones... No me detendré ahora en examinar la opinión de algunos hombres

<sup>81</sup> Rafael Altamira y Crevea, *Manual de la historia de España*, Buenos Aires, Argentina, 1946, pp. 434 y 435.

<sup>82</sup> José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, tomo II, pp. 242 y 243.

de Estado, así nacionales como extranjeros, con cuyas ideas me hallo conforme sobre la dificultad de conservar nuestra dominación en América. Jamás posesiones tan extensas y colocadas a tan grandes distancias de la metrópoli se han podido conservar por mucho tiempo. A esta dificultad que comprende a todas las colonias, debemos añadir otras especiales, que militan contra las posesiones españolas de ultramar, a saber: la dificultad de socorrerlas cuando puedan tener necesidad; las vejaciones de algunos de los gobernadores contra los desgraciados habitantes; la distancia de la autoridad suprema, a la que tienen necesidad de ocurrir para que se atiendan sus quejas, lo que hace que se pasen años enteros antes de que se haga justicia a sus reclamaciones; las vejaciones a que quedan expuestos de parte de las autoridades locales en este intermedio; la dificultad de conocer bien la verdad a tanta distancia; por último los medios que a los virreyes y capitanes generales, en su calidad de españoles, no pueden faltar para obtener declaraciones favorables en España. Todas estas circunstancias no pueden dejar de hacer descontentos entre los habitantes de América, y obligarlos a esforzarse para obtener la independencia, tan luego como se les presente la ocasión... Esta república federal (se refiere a los Estados Unidos) ha nacido pígemea por decirlo así, y ha tenido necesidad del apoyo y de las fuerzas de dos potencias tan poderosas como España y Francia, para conseguir su independencia. Vendrá un día en que será un gigante, un coloso temible en esas comarcas. Olvidará entonces los beneficios que ha recibido de las dos potencias, y no pensará más que en su engrandecimiento. La libertad de conciencia, la facilidad de establecer nuevas poblaciones sobre inmensos terrenos, así como las ventajas con que brinda el nuevo gobierno, atraerán agricultores y artesanos de todas las naciones... Y dentro de algunos años veremos con mucho dolor la existencia amenazadora del coloso de que hablo. El primer paso de esta potencia, cuando haya llegado a engrandecerse, será apoderarse de las Floridas, para dominar el Golfo de México. Después de habernos hecho de este modo el comercio dificultoso con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no nos será posible defender contra una potencia formidable, establecida sobre el mismo continente, y a más de eso, limítrofe... ¿Cómo pues, nosotros, podemos esperar que los americanos respeten el reino de Nueva España, cuando tengan facilidad de apoderarse de este rico y hermoso país?<sup>83</sup>

Después de tan inteligentes observaciones, y una vez resumidas sus experiencias, el autor del informe secreto a Carlos III propuso las soluciones que le parecían más oportunas. El conde de Aranda se pronunció en favor de la independencia de las colonias españolas, cuidando, con cierta prudencia, los intereses peninsulares. Para llevar a efecto dicha medida “de una manera conveniente para España, se deben colocar sus infantes en América; el uno, rey de México, otro, rey del Perú, y el tercero, de la Costa Firme. V. M. Tomará el título de emperador”.<sup>84</sup> Siguen consideraciones sobre los mecanismos reales para afirmar, a través de matrimonios bien planeados, la unidad de los flamantes reinos, y largos razonamientos orientados a mostrar las ventajas económicas y sociales que podrían derivar en el caso de adoptar los planes trazados cuidadosamente por Aranda. El Dr. Mora comentó:

<sup>83</sup> Citado por Mora, en *op. cit.*, tomo II, pp. 242 y ss.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 246.

Pero no hay motivos que basten a persuadir a ningún gobierno a desprenderse de un solo palmo de tierra mientras no se le arrancan por la fuerza... No era presumible que España, separándose de este principio, fuese excepción de una regla tan universal; así es que aunque se ignora cómo fue recibida la memoria del conde de Aranda, lo que no admite duda es que no se adoptaron sus ideas, y que la corte creyó deber fiar su seguridad, solamente a las precauciones que se tomaron para cortar toda comunicación entre México y la nueva república.<sup>85</sup>

Lo reyes Borbones introdujeron una serie de reformas económicas y sociales que, al margen de sus efectos inmediatos, no lograron cambiar las estructuras feudales que frenaban el desarrollo de España y de sus posesiones imperiales. Las medidas administrativas y de buen gobierno se extendieron a los territorios coloniales para eliminar la corrupción, los abusos y los descuidos en la hacienda pública; pero de ninguna manera con la finalidad de modificar una situación social injusta, absolutista e intolerable para las grandes mayorías novohispanas. El objeto de todos ellos fue el de aflojar los cercos de las colonias, levantados por los reyes austriacos, y obtener mayores ingresos sobre la base de una administración más sana y coherente. Se crearon las intendencias y subdelegaciones; se fortaleció la institución de los visitadores; se estimuló la migración de nuevos colonos; se creó la Secretaría de Indias (1714); se multiplicaron los consulados; se estableció el servicio de correos (1764) y se emprendió una política de construcción de obras públicas. Hubo propósitos de revisar el reparto de las tierras entre los nativos, y en materia de transacciones mercantiles se autorizó el libre comercio internacional (1774), antes restringido y asfixiante. Las luchas entre la Iglesia y la dinastía borbónica produjeron el efecto de “suavizar” la acción de los inquisidores, aflojar el temor al clero y contemplar un hecho aparentemente extraordinario: la expulsión de la Compañía de Jesús. Apuntó Altamira:

Se realizó en el reinado de Carlos III (1767), fundada principalmente en la convicción que el rey tuvo de que los jesuitas constituían un elemento perjudicial para el reposo público y la monarquía... La expulsión alcanzó no sólo a España, sino también a las colonias americanas, en que la Compañía tenía muchas misiones importantes. Fue seguida años después (17 de agosto de 1773) por la extinción de la Compañía ordenada en bula pontificia, tras reiteradas gestiones de los reyes de España y Francia. Era Sumo Pontífice entonces Clemente XIV. En conmemoración de ese hecho se acuñó en Roma una medalla.<sup>86</sup>

El marqués de Croix, que llegó a México en 1766 para suceder en el virreinato al marqués de las Amarillas, fue el encargado de ejecutar los acuerdos reales. El virrey y el visitador Gálvez ordenaron el arresto de los jesuitas para el 20 de junio de 1767; y después de grandes peripecias, confusiones y muchos equívocos, las autoridades de Nueva España consiguieron embarcar a los miembros de la Compañía y enviarlos a Italia utilizando el puerto de Veracruz. La protesta de los mexicanos contra semejante conducta de los reyes españoles, cuyos motivos se ocultaron a la población, originó

<sup>85</sup> Mora, *op. cit.*, tomo II, p. 248.

<sup>86</sup> Altamira y Crevea, *op. cit.*, pp. 450 y 452.

“una vasta conspiración contra los españoles europeos y el gobierno de la metrópoli, en la que entraron ostensiblemente las principales poblaciones de las intendencias de Valladolid, Guanajuato, San Luis y el corregimiento de Querétaro”.<sup>87</sup> No abundan las noticias sobre estos acontecimientos; pero el doctor Mora afirmó que el proyecto intentaba sustraer de la dominación peninsular a la Nueva España por la creación de una dinastía mexicana. Esta rebeldía fue apoyada por los criollos discriminados y una clase media nutrida en el pensamiento de la modernidad.<sup>88</sup> Las nuevas investigaciones en torno de los jesuitas mexicanos han confirmado el punto de vista del doctor Mora. Méndez Plancarte escribió: “No menos literatos sino humanistas auténticos fueron aquellos jesuitas mexicanos que, desterrados a Italia en 1767, difundieron en Europa el ‘esplendor intelectual autóctono’ que Henríquez Ureña certeramente señaló en la cultura mexicana del siglo XVIII”.<sup>89</sup>

Es cierto que el pensamiento ilustrado influyó en los movimientos liberales de México; pero también lo es que la circunstancia económica y social del país prohió una mentalidad coincidente con las corrientes universales de la cultura. Méndez Plancarte se ocupó de acreditar la profunda mexicanidad de los humanistas del siglo XVIII,

criollos todos ellos —y algunos, como Clavijero, hijos inmediatos de peninsulares—, no se sienten ya españoles sino mexicanos, y así lo proclaman con noble orgullo en la portada de sus obras; abogan por el mestizaje entre españoles e indígenas como medio de lograr la fusión no sólo física sino espiritual de ambas razas y de forjar una sola nación; tienen ya conciencia —profética— de la patria inminente que está gestándose en las entrañas de la Nueva España.<sup>90</sup>

En el grupo de los jesuitas expulsados de México contaban, entre otros, Francisco Xavier Clavijero, Francisco Xavier Alegre, Andrés Cavo, José Márquez, Andrés de Guevara, Manuel Fabri y Juan Luis Maneiro. Sus obras, publicadas en el extranjero, acreditan ciertas características que Méndez Plancarte, con original penetración, puso al descubierto, a saber: a) La actitud de los humanistas frente al régimen colonial es de “despego” y casi diríamos de “extrañeza”, hablan de “los españoles” como quien habla de extranjeros, no de compatriotas. Pero tampoco se sienten indios ni sueñan con un imposible retorno al imperio azteca... Son, y quieren ser, mexicanos: nada más y nada menos. México es su patria inolvidable, a la que incesantemente vuelven sus ojos velados por el dolor del exilio y su corazón transido de incurable nostalgia.<sup>91</sup> b) Unido al de la mexicanidad, el grupo de nuestros humanistas muestra otro rasgo común: “Su alta estima de las culturas indígenas y su actitud hondamente comprensiva por todas las expresiones de la vida prehispánica, aún las más ajenas y contrarias a nuestra sensibilidad cristiana y occidental”.<sup>92</sup> c) Una fina y depurada conciencia de la modernidad:

<sup>87</sup> Mora, *op. cit.*, tomo II, p. 235.

<sup>88</sup> *Ibidem*, tomo II, pp. 235 y ss.

<sup>89</sup> Gabriel Méndez Plancarte, *Humanistas del siglo XVIII*, México, 1941, p. V.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. XI.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. XI.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. XIII.

Sin mengua de su granítica fidelidad a la ortodoxia católica, nuestros humanistas saben acoger y fecundar las semillas renovadoras que flotan en el ambiente de su época: Alegre proclama que no hay gobierno legítimo, sino el que se basa en el consentimiento popular; condena como “injustísimo” el infame comercio de esclavos negros y mira —con visible simpatía— una rebelión victoriosa de aquellos miserables.<sup>93</sup>

Guevara se aparta de la Escolástica decadente y prodiga elogios a Descartes, a Bacon y hasta a Galileo: “Clavijero, iniciador y abanderado de la renovación filosófica, se enamora” con juvenil ardor de la “filosofía moderna”, defiende la necesidad del método experimental y su supremacía en las cuestiones físicas sobre la autoridad de los antiguos, y contra Paleófilo —“amante de lo antiguo”— levanta victorioso a Filaletes —“amante de la verdad”.<sup>94</sup>

Hidalgo, el Padre de la Patria, perteneció a esa brillante estirpe de renovadores del pensamiento novohispano. Su conocida *Disertación* sobre el verdadero método de estudiar Teología Escolástica es una prueba, entre muchas más, de la inteligencia crítica, constructiva y moderna del fundador de nuestra nacionalidad.<sup>95</sup>

La enorme difusión de la actitud modernista fue mostrada con justa precisión por Rafael Moreno, quien advierte, después del humanismo del siglo XVI y del estancamiento del XVII, el renacimiento sin precedentes que ocurre en el siglo XVIII mexicano, y especialmente en sus últimos cincuenta años. “Por estas razones —escribió Moreno—, los orígenes del pensamiento moderno mexicano se sitúan en los primeros autores en que existe, o una actividad intelectual que coincide de alguna manera con la modernidad, o un conjunto de doctrinas que señalan claramente la transición de lo tradicional a lo moderno. Tales son Sor Juana Inés de la Cruz, y don Carlos de Sigüenza y Góngora. Después de ellos existe, inexplicablemente, un hiatus de medio siglo, hasta que aparece la difusión y la consolidación de la filosofía moderna, que ejemplifican los jesuitas expulsados en 1767. Por el año de 1760 comienzan a manifestarse dos corrientes que muestran, con medios de expresión diversos y con significaciones también diversas, la manera peculiar como la Nueva España, en las postrimerías de la colonia, asimiló la mentalidad moderna, Gamarra, por un lado, y Bartolache, Alzate, Hidalgo, por otro, son los autores representativos”.<sup>96</sup>

El pensamiento renovador penetró por muy diversos estratos sociales; no se limitó a ciertos grupos de la alta jerarquía aristocrática y de la nobleza sino que alcanzó, con mayor poder y entusiasmo, a las clases medias urbanas y rurales y a algunos sectores del Ejército, el clero bajo y la burocracia. En detallado estudio de los papeles de la Inquisición, hecho por Monalisa Lina Pérez-Marchand, consta que en la segunda etapa del siglo XVIII, además del aflojamiento en la vigilancia del Santo Oficio, existía una amplia demanda de los libros prohibidos y una “guerra a los filósofos modernos”

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. XVI.

<sup>94</sup> *Ibidem*, pp. XVI y XVII.

<sup>95</sup> La Universidad de Michoacán publicó, en 1958, una cuidadosa edición de la *Disertación*.

<sup>96</sup> Rafael Moreno, “La filosofía moderna en la Nueva España”, en *Estudios de historia de la filosofía en México*, México, 1945, pp. 140 y 141.

a los “espíritus fuertes”, y a los “filósofos del tiempo” que han viciado el ambiente con sus “venenosas” enseñanzas. Aquí la lucha contra el racionalismo que pugna por imponerse. Lucha que encuadran los inquisidores en un ataque cerrado contra los enciclopedistas, los ideólogos, los racionalistas, y en fin, contra los filósofos pre y post revolucionarios... La preocupación política se reflejó al principio con cierta timidez, o disimulada con diversos artificios, pero luego manifestó de manera valiente y vigorosa el empuje del espíritu renovador en aquel dramático siglo de transición. Este predominio de la preocupación política es indiscutible ya durante las últimas décadas del siglo, lo cual resalta vigorosamente sobre el fondo de la situación de principios del siglo... Por otra parte, es interesante notar que en la segunda etapa del siglo, si también encontramos “curas revoltosos” que son el “deshonor de la América”, la labor de crítica política sediciosa recae en otros tipos bien diferentes de personas y, sobre todo después de la octava década, en toda suerte de sujetos. La ampliación del radio de interés a todos estos estratos sociales que hemos señalado... “implica ya la gestación de un fenómeno sociológico revolucionario, que es resultado, a su vez, de la evolución ideológica operada durante el siglo”.<sup>97</sup> La muestra manejada por M. L. Pérez-Marchand, los papeles de la Inquisición, encuentran una más extensa confirmación en un trabajo de Francisco López Cámara, dedicado a establecer la confluencia de la filosofía política moderna y el nacimiento de la conciencia liberal en México.<sup>98</sup> Es verdad, como observa Pérez-Marchand, que la inquietud que produce esa evolución no nace en América, porque los elementos que la prenden son europeos. Pero prende como fuego en un pajar, lo que explica la existencia de cierta interna condición espiritual, de cierto clima intelectual propicio al florecimiento de aquella inquietud. Por eso podríamos hablar del *descubrimiento* que de sí mismo hace el mexicano, porque es poco probable que prendiera en la Nueva España, como prendió, la nueva orientación ideológica, “de no haber habido un íntimo descontento frente al orden de cosas existentes”.<sup>99</sup> El ambiente propicio estaba formado por las estructuras sociales predominantes y la inteligencia de una clase media y de otros grupos de la población —los criollos— que urgían reformas radicales y nuevas perspectivas de desarrollo. El acelerado y positivo contagio del liberalismo norteamericano, para citar un ejemplo fue señalado certeramente por el doctor Mora. La necesidad de ideas modernas, acentuada en la población mexicana, y la cercanía de la revolución de Independencia de los Estados Unidos, invalidaron los esfuerzos del gobierno español para aislar a México de la influencia representada por la nueva república del norte. El Tratado de París de 1783 y la actitud de España ante los Estados Unidos no pasaron inadvertidos por la clase pensadora de la Nueva España, y

desde entonces se fijaron en ella con más atención las miradas de los mexicanos y el ejemplo naturalmente seductor, con especialidad en política, no podía dejar de producir su efecto en los mexicanos. La posibilidad de constituirse en nación; las ventajas que de

<sup>97</sup> Monalisa Lina Pérez-Marchand, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición*, México, 1945, p. 141.

<sup>98</sup> Véase Francisco López Cámara, *La génesis de la conciencia liberal en México*, México, 1954.

<sup>99</sup> Pérez-Marchand, *op. cit.*, p. 142.

lograrlo resultarían al país en general... se hallaban todos comprobados, no por ser simples posibilidades ni por teorías caprichosas, sino por hechos reales y positivos que ofrecía la lisonjera perspectiva de los nuevos Estados, que se hallaban a la vista. Todas estas ideas se fortificaban con los escritos de los filósofos franceses, que habían logrado introducir en México algunas personas... El barón de Humboldt asegura que semejantes escritos no eran desconocidos en México, aunque su lectura y retención se hacía con las precauciones que dominaba el estado del país.<sup>100</sup>

A partir de 1804, Napoleón inició la época dorada de su imperio; el Ejército imperial derrotó a los austriacos, prusianos y rusos, enemigos de Francia en las batallas ocurridas entre 1805 y 1807; con base en los acuerdos con Alejandro I, zar de Rusia, el imperio comprendió, dentro de su zona de influencia, el norte de Italia, el oeste Alemán, Bélgica, Holanda y Suiza. Los aliados de Napoleón eran Austria, Prusia y Rusia; y las naciones sujetas por otros medios (familiares y agentes) sumaban los territorios de Italia, Westfalia y España. Prácticamente toda Europa, con la excepción de Inglaterra, seguía la política y los intereses del 231 emperador francés. La derrota de Trafalgar (1805), que impidió la invasión de la isla británica, el fracaso de las medidas económicas contra el comercio inglés en el antiguo continente, la bravura y ejemplar patriotismo del pueblo español, que eliminó la posibilidad del absoluto dominio de su país, y el desastre de la campaña de 1812 contra Rusia, marcaron el fin de la era napoleónica en la historia universal. El éxito militar de la alianza de Inglaterra, Rusia, Prusia y Austria provocó la abdicación de Napoleón I y su primer exilio en la isla de Elba (1814); la batalla de Waterloo llevó al emperador al refugio de Santa Elena y al colapso definitivo; sólo han perdurado, de estos gloriosos años, el sabio Código de Napoleón, suma admirable de la tradición jurídica clásica y europea, el Banco Central de Francia y la Legión de Honor, destinada a premiar el talento y los méritos de muchos ciudadanos del mundo.

El poder de Napoleón produjo graves consecuencias en España. La “ilustración” de Carlos III concluyó con la coronación de Carlos IV y el gobierno del favorito Godoy. Cuando las protestas populares por la presencia de los soldados franceses alcanzaron una saludable resonancia en las ciudades y los campos de la península, Carlos IV y su hijo mayor, Fernando, mostraron la miseria y el deshonor que cubría, con muy contadas excepciones, a la aristocracia española. El valor de una comunidad digna no fue lo que inspiró la conducta real, sino la ambición y las pasiones oscuras de Godoy hacia la reina María Luisa, las de Fernando y María Antonieta de Nápoles y las confusiones del mismo rey Carlos, todo lo cual condujo a una serie de compromisos que se tradujeron, para vergüenza de esos tiempos, en el Tratado de Bayona (5 de mayo de 1808). Napoleón consiguió por este compromiso la abdicación de Fernando VII en favor de Carlos IV (quien poco antes, el 19 de marzo de ese año, había abdicado en favor de Fernando) y la entrega de la corona por Carlos IV al mismo Napoleón. Cinco días después de la firma del Tratado, Fernando expresó su apoyo a tal entrega de su padre, “a cambio de conservar la categoría de príncipe dignatario del Imperio francés y de obtener la renta

<sup>100</sup>Mora, *op. cit.*, tomo II, pp. 249 y 250.

de un millón de francos, más alguna posesión territorial”.<sup>101</sup> De este modo se consumó la ignominia que el pueblo español no toleró. La irritación fue mayor cuando Napoleón, por decreto de 6 de junio de 1808, invistió a su hermano José con los poderes del rey de España, ocasión que sirvió para que se manifestase de nuevo la bellaquería de las castas privilegiadas españolas —militares, alto clero y la nobleza—, que rindieron pleitesía y honores a José I de España. La coronación de José Bonaparte y el simulado propósito de crear un régimen legalista y moderno con la promulgación de la llamada Constitución de Bayona, dada a conocer el 20 de junio de aquel año, no debilitaron la decisión de los ciudadanos. “Los patriotas españoles, no sólo continuaron la guerra, sino que procedieron a organizar políticamente el país por sí mismos y sin asistencia de persona alguna de la familia real o de extranjeros. Era la primera vez que esto ocurría en su monarquía europea.”<sup>102</sup> El coraje del pueblo y la indudable valentía puesta en juego no limitaron su ingenuidad. La consigna popular, apoyada por los liberales de la clase media, exigían la libertad y retorno de Fernando VII, el traidor de Bayona apisionado ahora por los franceses. Este propósito se mantuvo en pleno florecimiento de un liberalismo avasallador. Con apoyo en las ideas de la Ilustración y en los resultados más puros de la Revolución Francesa, las multitudes rebeldes, que probaron su gran capacidad organizadora, en diversas regiones, constituyeron las juntas gubernativas y después, entre 1809 y 1813, las Cortes de Cádiz, formadas por diputados peninsulares y los representantes de las colonias americanas. Altamira señaló: “Gran número de ellos, particularmente los delegados de las juntas, traían un sentido reformador, en el que venían a condensarse el programa filantrópico y liberal del siglo XVIII y las recientes influencias de la revolución francesa. Es de notar que el grupo de los innovadores estaba formado principalmente por hombres de la clase media ilustrada, algunos miembros de la nobleza provinciana y bastantes sacerdotes de espíritu liberal... Fue Muñoz Torrero precisamente quien expuso, en el primer discurso parlamentario de nuestra historia constitucional, el programa de las reformas que ansiaban aquellos hombres. Juntamente con la implantación de ellos, en el grado que luego diremos, se produjo en España el mismo hecho que caracterizó desde el punto de vista social el triunfo del constitucionalismo en Francia, a saber: la entrada total, en la vida política, de la clase media... que, cada vez más, a medida que avanzó el siglo XIX, se había de convertir en la clase política por excelencia”.<sup>103</sup>

Los hechos continuaron su curso y el resultado de la Asamblea fue la Constitución de 1812, donde se recogieron, no en sus plenas consecuencias, pero sí con vigor, las doctrinas de la modernidad. El nuevo programa liberal mezcla el error con los aciertos. Reconocía la soberanía nacional y proclamaba como rey a Fernando VII. Por otra parte, se mantuvo la religión católica, la integridad nacional, la separación de los poderes del Estado, la inviolabilidad de los diputados, la igualdad ante la ley de españoles y americanos y los principios que encuadran la monarquía constitucional. Hay otras cosas

<sup>101</sup> Altamira, *op. cit.*, p. 464.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 472 y 473.

más en el documento: abolición de los derechos abusivos sobre los indios, libertad de la prensa; sumisión del rey a las Cortes en asuntos internacionales y de matrimonio; abolición del tormento; presupuesto nacional; cancelación de la jurisdicción feudal; libertad de los esclavos negros y prohibición de las penas de azotes y cárcel de los indios que rehusaban bautizarse; reconocimiento de los derechos individuales; reformabilidad de la Constitución; ministros responsables; municipios con ayuntamiento electivo; milicia nacional y ejército permanente; difusión de la educación pública; abolición de la Inquisición, pasando los delitos religiosos al conocimiento de los tribunales de obispos; limitación del número de comunidades religiosas; reparto de tierras baldías y comunales y planteamiento de una contribución directa.<sup>104</sup>

Ante la imposibilidad de pacificar España y en vista de complicaciones internacionales, Napoleón abandonó la Península, y Fernando VII regresó a ocupar el trono (marzo de 1814). Las primeras medidas adoptadas por el gobierno se concentraron en la abolición de la Constitución de 1812 y la persecución sin límites del espíritu liberal generado por los acontecimientos de Cádiz.

No sólo persiguió de muerte a los liberales, declaró nulos todos los decretos dados en ausencia del rey, restableció la Inquisición, etcétera, sino que extremó su sentido absolutista, retrocediendo a un estado de mayor restricción que el del siglo XVIII. A estas medidas políticas se añadieron otras de sentido religioso y cultural, mediante las cuales se admitió nuevamente a los jesuitas (cuya Compañía había restablecido la Santa Sede en agosto de 1814), se multiplicaron los conventos de frailes y monjes, se cerraron las universidades y los teatros, se prohibió la publicación de más periódicos que la *Gaceta Oficial*, y se impidió toda propaganda en sentido de mejoramiento material o moral del país.<sup>105</sup>

El pueblo no fue derrotado por Napoleón; de esto se ocuparon los feudales, la nobleza y el clero, capitaneados por Fernando VII, adalid de los traidores y abanderado del absolutismo. Los ilustrados partidarios de la Constitución fueron asesinados, unos, y desterrados los demás. La desventura española cerró, con el regreso de Fernando, un nuevo capítulo de la tragedia de un pueblo admirable.

No pretendemos hacer ahora, frente a la circunstancia histórica de la época, un detallado análisis de las diferentes formas que adquirió el liberalismo mexicano del siglo XIX, en su lucha contra los defensores del *statu quo* colonial y en la búsqueda de una teoría y una práctica política que descubrieran, para el país naciente, los horizontes de un desarrollo sólido, progresista y justo. Nos limitaremos a señalar las características generales del liberalismo, sus esfuerzos por armonizar las nuevas concepciones con la dramática realidad social, y el significado de tal corriente como un instrumento apoyado en las mismas raíces de nuestra historia para superar las trabas de una comunidad rebelde y dispuesta a acelerar su desenvolvimiento. Los liberales y los conservadores no han concluido su secular batalla; pero el siglo XIX logró, para los primeros, las victorias que apuntaron la historia mexicana de nuestros días.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 473 y 474.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 474 y 475.

Los acontecimientos de Bayona, la heroica rebelión del ciudadano español y las confusas noticias que llegaron al virreinato sobre la prisión de Fernando VII, originaron las preliminares manifestaciones del liberalismo en México. López Cámara escribió: “El ayuntamiento de la Ciudad de México propone, sin titubeos, la tesis de que a falta de rey que encabece la monarquía española y careciendo, por tanto, de dirección legítima el Imperio, toca a los órganos gubernamentales de la Nueva España convocar un congreso general que represente y ejerza la soberanía, convalide las autoridades existentes y dicte las medidas convenientes. La idea que fundamenta la insólita proposición es la de que, por defecto o impedimento real del monarca, la nación no puede quedar acéfala, ya que la soberanía representada antes por el rey regresa a su fuente originaria; el pueblo. Es éste el único que puede legítimamente volverla a depositar en otras personas, en instituciones ya existentes, o en organismos creados ex profeso. ¿Habrán oídos tan delicados —pregunta el licenciado Verdad— que se llenan de escándalo al entender que el pueblo en estos momentos de interdicto extraordinario recobra la Soberanía, la hace suya, refluye naturalmente a sí, y la transmite a las personas de su confianza para devolverla después a su Señor?”<sup>106</sup> En el mismo sentido se pronunció fray Melchor de Talamantes: “Luego que éstos (los monarcas) faltan para el cuerpo civil por cualquier circunstancia como la presente, o que se extinguen todas las ramas de la familia reinante, la nación recobra inmediatamente su potestad legislativa como todos los demás privilegios y derechos de la Corona...”<sup>107</sup> Igual que la clase media ilustrada española buscó en la soberanía popular la manera de justificar la convocatoria a Cortes y la rebelión contra el invasor francés, sustituyendo interinamente el ejercicio del poder real impedido por hechos extraordinarios, los criollos novohispanos, armados de la filosofía moderna, descorrieron los velos que ocultaban al pueblo y exhibieron su soberanía originaria como la base en que podría sustentarse la validez política de la acción del Congreso. No se trataba de romper violentamente la continuidad de la soberanía real. Primo Verdad y Azcárate acudieron al virrey Iturrigaray para que prestara su auxilio a la realización de los proyectos del Ayuntamiento de la Ciudad de México, y le explicaron que quedaría a la cabeza del gobierno.

La novedad del brote liberal era el manejo del pueblo y la nación como depositarios de una facultad negada por el absolutismo tradicional mantenido, en España, por la Casa de Borbón. El pueblo, según la nueva doctrina se enfrentaría al llamado derecho divino de los reyes —ya en crisis desde fines del siglo XVIII— y este propósito alarmaría los intereses creados de la época. Hay una clara autonomía en el juego de las fuentes del poder. El triunfo de la sostenida por los hombres del Ayuntamiento significaría no sólo un cambio profundo en la teoría política prevaleciente en la Nueva España, sino también la amenaza de que esa raíz nacional de la soberanía transformara las instituciones, la distribución de la riqueza y de los prestigios, y el sistema establecido por la Corona. Si el pueblo recuperase la facultad de gobernarse a sí mismo ante sucesos extraordinarios, lograría a la vez el derecho de velar por su seguridad y bienestar, lo

<sup>106</sup> López Cámara, *op. cit.*, p. 73.

<sup>107</sup> Citado por López Cámara, en *Ibidem*, pp. 73 y 74.

cual implicaría, dadas las estructuras económicas y sociales de la Colonia, la posibilidad de subvertir el orden con la aplicación de reformas inadmisibles para los grupos beneficiarios del sistema.

Pero hubo otras consecuencias importantes. En la tesis de los criollos existe una explicación del origen de las monarquías:

Obligado el hombre a defenderse de la naturaleza o de las arbitrariedades de sus semejantes, pónese de acuerdo con los demás hombres que se ven amenazados con iguales causas, y entre todos escogen el más fuerte o el más sabio para que dirima las controversias, evite los abusos y defienda a todos de los peligros comunes. Se establece de este modo un acuerdo tácito entre el rey, que se compromete a gobernar rectamente a sus súbditos, y éstos, que acuerdan obedecerle y respetarle.

El hombre tímido, dice Verdad, que se vio acosado por las fieras a quienes no pudo vencer, o de los vecinos que le acechan sus propiedades, buscó un apoyo de su conservación, lo halló en un hombre robusto que con su fortaleza pudiera rechazar la fuerza que lo oprimía, o en un sabio que con su ingenio pudiese dirigirlo, y en su astucia librarlo de sus enemigos; entregóse a él, renunciando en sus manos por sí, sus hijos y descendientes, una parte de su libertad; juróle obediencia y quedó obligado a sus mandatos”.<sup>108</sup>

Reducir la monarquía a un mandato popular, y al ejercicio de la libertad original de los hombres, era poner en marcha el pensamiento de los enciclopedistas y peculiarmente el de J. J. Rousseau. En las ideas de Primo Verdad se encuentra imbíbido el contrato social, subyacente en las doctrinas democráticas de la época, arma decisiva para liquidar, en la conciencia del siglo XVIII, la supremacía del rey absoluto. La abdicación de Carlos IV y del príncipe de Asturias, según declaró el Ayuntamiento de México, “es contra los derechos de la Nación a quien ninguno puede darle rey si no es ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos, y esto en el único caso en que por la muerte del rey no quede sucesor legítimo de la corona”.<sup>109</sup> Azcárate se sumó a esta doctrina. Así fue como, en 1808, los mexicanos hicieron resonar, en limpia confluencia, las antiguas corrientes humanistas del siglo XVIII mexicano y el pensamiento sólido y penetrante de la Ilustración.

Sin embargo, la generación del Ayuntamiento no llevó a sus últimas consecuencias la teoría de la soberanía popular. Entre la tesis moderada de Montesquieu y el pensamiento radical de Rousseau, los ilustrados criollos se detuvieron en la primera y declararon que la voluntad nacional debe prevalecer en casos de crisis, pero que su voz sólo podía oírse traducida por sus verdaderos representantes.

El principal error político de Rousseau en su *Contrato social* —escribió Talamantes— consiste en haber llamado indistintamente al pueblo al ejercicio de la soberanía, siendo cierto que, aun cuando él tenga derechos a ella, debe considerársele siempre como menor

<sup>108</sup> López Cámara, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 76.

que por sí mismo no es capaz de sostenerla, necesitando, por su ignorancia o impotencia, emplear la voz de sus tutores; esto es, de sus verdaderos y legítimos representantes.<sup>110</sup>

¿Quiénes son estos legítimos representantes?

El pueblo de que se habla —afirma Luis Villoro— es el que se supone representado en los ayuntamientos y que, en verdad, está formado por los hombres honrados de cierta educación y posición social en cada villa, con exclusión, naturalmente, de indios y castas. En realidad, es la clase media criolla, que domina esos cuerpos, la que obtendría la dirección del congreso propuesto. Son los conquistadores españoles quienes hicieron el pacto con la Corona, no los aborígenes. Quienes dirigen ahora la lucha descienden de aquéllos y tan alejados están en este momento de los peninsulares como del pueblo verdadero. Para que el movimiento hacia el origen siga adelante será menester que otras clases sociales, hasta ahora silenciosas, se hagan presentes.<sup>111</sup>

El mismo síndico Verdad declaró que el pueblo estaba formado por las “autoridades constituidas”, al dar respuesta a una pregunta formulada por el oidor Aguirre. El Ayuntamiento, al proponer la realización del congreso que debía instituir la norma de conducta de la nación, trasladaba a este órgano el ejercicio de la soberanía “popular” y fincaba la base para el nacimiento de un nuevo gobierno de las “clases decentes y educadas”.

El intermedio que se creó entre la fecha de la iniciativa del Ayuntamiento y la perspectiva de su realización mostró claramente el alcance y significado del programa de los criollos. Sus repercusiones se advirtieron en otros sectores de la clase ilustrada, que intentaron continuar la línea trazada por el grupo de síndicos liberales, como ocurrió con la Junta de Valladolid y entre los miembros de las altas jerarquías coloniales. Los demás grupos fueron indiferentes a la dialéctica del licenciado Verdad. Esto no supone que la población de México se mantuviera al margen de los procesos de la independencia; por lo contrario, su vocación fue clara cuando el cura Hidalgo la convocó el 16 de septiembre de 1810. Los peones, los obreros y las clases medias del campo y la ciudad no percibieron, en el programa de los criollos, una acción orientada al cambio de sus condiciones sociales y económicas. La enorme mayoría de los habitantes anhelaban una independencia fundada en el rompimiento de las estructuras predominantes, y el mismo pueblo, sordo a las palabras de Verdad. Talamantes y Azcárate apoyaron con entusiasmo las reformas agrarias propuestas por Hidalgo y Morelos. No ocurrió lo mismo en los medios de la aristocracia. “Apenas el Real Acuerdo —reducto político e ideológico de los dirigentes del partido peninsular— se entera de las audaces proposiciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México y de las ideas, a su manera de ver, francamente ‘subversivas’ en que las trata de fundar, se apresta a combatirlos por todos los medios a

<sup>110</sup> Citado por López Cámara, en *Ibidem*, p. 77.

<sup>111</sup> Luis Villoro, “Las corrientes ideológicas en la época de la Independencia”, en *Estudios de historia de la filosofía en México*, pp. 213 y 214.

su alcance”.<sup>112</sup> La acción de los españoles fue muy enérgica. El movimiento encabezado por Gabriel Yermo concluyó en la expulsión del virrey Iturrigaray y el encarcelamiento de Francisco B. Cisneros, Beristain, Melchor de Talamantes, Primo Verdad y otros miembros del grupo liberal. Primo Verdad fue asesinado en su misma prisión y Talamantes, víctima de la fiebre amarilla, murió en San Juan de Ulúa. El arzobispo, los oidores y otros representantes de los españoles europeos, en septiembre de 1808, invistieron a Pedro de Garibay con los poderes gubernamentales, y después dedicaron su energía a perseguir a los simpatizadores de las ideas nuevas. Los principales miembros de la Junta de Valladolid —Michelena, Vicente Santa María, Ruiz de Chávez y Quevedo— fueron reducidos a prisión.

Los argumentos del Real Acuerdo para refutar la doctrina de los criollos se limitaron a repetir las ideas tradicionales. Frente a la soberanía popular, se recordó el derecho divino de los reyes, y en consecuencia, la imposibilidad de que el pueblo tuviera la facultad de “mudar la constitución una vez establecida”. “Si el pueblo tuviera semejante arbitrio —afirmó el fiscal del crimen—, ¿cuál sería la suerte de la autoridad pública, cuál la seguridad de las personas que la desempeñan, con cuánta facilidad los malévolos intentarían y lograrían su iniquidad a la sombra de la voz popular?” Y respecto a la celebración del congreso propuesto por el Ayuntamiento, el fiscal recalcó: “...semejantes doctrinas son las que nos enseñan varios autores católicos...; pero éstos se quieren tumbar con el establecimiento de una junta, de un congreso general en quien se pretende que ha caído la soberanía, error y delito digno de la abominación y del castigo”.<sup>113</sup>

El Real Acuerdo mantuvo la situación en el estado en que se encontraba; pero el fin de las pretensiones del Ayuntamiento no terminó con la expulsión de Iturrigaray y el asesinato de Primo Verdad. El doctor Mora comentó: “Así dio fin una revolución, de la cual las gentes pensadoras deseosas de la felicidad de la Patria habían concebido tan lisonjeras esperanzas. Los españoles, desconociendo la marcha del siglo y aun de la misma revolución de su patria, quisieron un imposible, evitar la independencia que se venía ya de su peso; acertaban en el juicio que formaron de que la masa general ni entendía lo que significaba esta voz, ni podía desear lo que no conocía; pero se engañaron torpemente en creer que este estado podría ser duradero, así porque en España comenzaban a difundirse con suma rapidez las ideas de soberanía nacional y sistema representativo, de donde naturalmente habían de pasar a México, como porque el odio a la prepotencia de los españoles y al uso inmoderado que de ella hacían, se aumentaba diariamente, y tomaba por instantes el carácter de un sentimiento popular”.<sup>114</sup>

Pedro Garibay terminó su gobierno en julio de 1809 y lo suplió el arzobispo de México, Francisco Javier Lezama y Beaumont, quien entregó el poder de la Audiencia en mayo de 1810. En nombre del real cuerpo gobernó su regente, Pedro Catani, hasta

<sup>112</sup>López Cámara, *op. cit.*, p. 81.

<sup>113</sup>Citado por López Cámara, en *Ibidem*, p. 83.

<sup>114</sup>Mora, *op. cit.*, tomo II, p. 306.

el 13 de septiembre del mismo año, en que lo sucedió Francisco Javier Venegas, en cuyas manos estalló, tres días después, la revolución de Independencia.

La contradicción entre criollos y peninsulares —liberales y conservadores— tomó un nuevo rumbo a partir de septiembre de 1810. El partido conservador de los europeos unió sus fuerzas y desató contra Hidalgo la más violenta, cruel e irracional persecución. Lezama y Beaumont, Manuel Abad y Queipo, obispo de Michoacán, Juan Cruz Ruiz de Cavañas, obispo de Guadalajara, y el Santo Oficio se convirtieron en los más violentos instrumentos de la ideología contrarrevolucionaria. En su documento de 24 de septiembre de 1810, el arzobispo de México, al enjuiciar a Hidalgo, escribió lo siguiente:

Pero ya que al frente de los insurgentes se halla un ministro de Jesucristo (mejor diré de Satanás), preconizando el odio y el exterminio de sus hermanos y la insubordinación al poder legítimo, yo no puedo menos de manifestaros que semejante proyecto no es ni puede ser de quien se llama cristiano: es contrario a la ley y doctrina de Jesucristo; y si el observar lo que él mismo nos manda sobre la caridad de nuestros hermanos, os conducirá al cielo, el practicar lo contrario os llevará infaliblemente al infierno. Mirad qué precursor del Anticristo se ha aparecido en nuestra América para perdernos.<sup>115</sup>

Una vez que ha identificado a Hidalgo con los hijos del mal, atribuyéndole naturaleza diabólica, dedica el resto de su exhortación a calificar al Padre de la Patria con los adjetivos más violentos y crueles. En una parte del extenso documento lo llama ambicioso perturbado, extraviado y ciego, e invita a sus seguidores a abandonar a quien “será vencido por otro espíritu peor y más fuerte”.

Abad y Queipo extremó la situación. El llamado de Lezama y Beaumont se transformó en un edicto de excomunión de los insurgentes. El 24 de septiembre de 1810, el obispo de Michoacán publicó un escrito en el que degradó el valor de la revolución francesa y dictó su sentencia contra Hidalgo. En relación con Francia dijo:

...el ejemplo más análogo a nuestra situación lo tenemos inmediato en la parte francesa de la Isla de Santo Domingo, cuyos propietarios eran los hombres más ricos, acomodados y felices que se conocían sobre la Tierra, la población era compuesta, casi como la nuestra, de franceses europeos y franceses criollos, de indios naturales del país, de negros y mulatos y de castas resultantes de las primeras clases. Entró la división por efecto de la citada revolución francesa, y todo se arruinó y destruyó en lo absoluto... Pero la anarquía en Santo Domingo degolló a todos los blancos franceses y criollos, sin haber quedado uno siquiera; y degolló los cuatro quintos de todos los demás habitantes, dejando la quinta parte restante de negros y mulatos en odio eterno y guerra mortal, en que deben destruirse enteramente. Devastó todo el país, quedando y destruyendo todas las posesiones, todas las ciudades, villas y lugares, de suerte que el país mejor poblado y cultivado que había en todas las américas, es hoy un desierto, albergue de tigres y leones.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Genaro García (ed.), “El clero de México y la Guerra de Independencia”, en *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, México, 1906, tomo IX, pp. 9 y ss.

<sup>116</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 21.

Una vez que el autor describió tan horrendo círculo dantesco, viene el caso de la Nueva España y habla concretamente de Hidalgo en estos términos:

Un ministro de Dios de la paz, un sacerdote de Jesucristo, un pastor de almas (no quisiera decirlo), el Cura de Dolores, D. Miguel Hidalgo (que había maneado hasta aquí mi confianza y mi amistad), asociado de los capitanes del Regimiento de la Reina D. Ignacio Allende, D. Juan de Aldama y D. José Mariano Abasolo, levantó el estandarte de la rebelión y encendió la tea de la discordia y anarquía, y reduciendo a una porción de labradores inocentes, les hizo tomar las armas, y cayendo con ellos sobre el pueblo de Dolores, el 16 del corriente, al amanecer, sorprendió y arrestó a los vecinos europeos, saqueó y salvó sus bienes..., amenazando a los pueblos que los ha de degollar si le oponen alguna resistencia e insultando a la religión y a nuestro soberano D. Fernando VII, pintó en un estandarte la imagen de nuestra augusta patrona, Nuestra Señora de Guadalupe, y le puso la inscripción siguiente: *Viva la Religión. Viva Nuestra Madre Santísima de Guadalupe. Viva Fernando VII. Viva la América y muera el mal gobierno.*<sup>117</sup>

Abad y Queipo, en su edicto, se envolvió en reflexiones sobre el significado negativo de tales actos, y después de explicar que es él europeo de origen y americano por adopción, por voluntad y por domicilio de más de 31 años declaró

que el referido D. Miguel Hidalgo, Cura de Dolores, y sus secuaces, los tres citados capitanes, son perturbadores del orden público, seductores del pueblo, sacrílegos, perjuros, y que han incurrido en la excomunión mayor del Canon: *Siguis saudente diabolo*, por haber atentado contra la persona y la libertad del sacristán de Dolores... Los declaran excomulgados citandos, prohibiendo, como prohíbo, el que ninguno les dé socorro, auxilio y favor, bajo la pena de excomunión mayor.<sup>118</sup>

La tremenda sanción fue extendida a todos los compañeros de armas del heroico cura de Dolores, y para acentuar el anatema, el autor del edicto reafirmó las admoniciones: "...declaro que el dicho Cura Hidalgo y sus secuaces son unos seductores del pueblo y calumniadores de los europeos... Los europeos no tiene ni pueden tener otros intereses que los mismos que tenéis vosotros los naturales del país..."<sup>119</sup> Insistió nuevamente en la necesaria armonía que debía subsistir entre España y la colonia, y en la obediencia a la Corona y al virrey, y en fin, invitó a los fieles a huir de la tentación satánica que representaban los insurgentes: "Sí, mis caros y amados fieles: tales son los efectos inevitables y necesarios de la anarquía. Detestadla con todo vuestro corazón; armaos con la fe católica contra las redenciones diabólicas que os conturban; fortificad vuestro corazón con la caridad evangélica..."<sup>120</sup>

Entre el 16 de octubre y los últimos días de diciembre de 1810, se registraron hechos interesantes. Mariano Escandón y Llera, conde de Sierra Gorda y gobernador

<sup>117</sup> *Ibidem*, tomo IX, pp. 22 y 23.

<sup>118</sup> *Ibidem*, tomo IX., p. 25.

<sup>119</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 25.

<sup>120</sup> *Ibidem*, tomo IX, pp. 26 y 27.

de la mitra de Michoacán, después de meditar en las consecuencias que podía causar el edicto de excomunión, acabó por anularlo en sus efectos. Esto provocó alarma en el arzobispado de México y en las demás principales autoridades eclesiásticas. En 11 de octubre, Lizama y Beaumont ratificó la validez y legitimidad de la excomunión ordenada por el obispo de Michoacán. En 29 de diciembre, el mismo Escandón y Llera ofreció deslucida satisfacción al pueblo cristiano por haber mandado fijar rotulones, en los que se levantaba la pena impuesta al cura Hidalgo y “sus secuaces”. Hacia entonces, el Santo Oficio ya había hecho publicar su abrumador citatorio expedido el 13 de octubre. El tribunal de la Inquisición llamaba al cura Hidalgo para que respondiese a las acusaciones del fiscal de dicha institución. Éstas, según constan en el edicto, se formularon en un proceso iniciado en 1800 y continuado hasta 1809, y en el cual se hizo aparecer que el cura de Dolores era culpable del delito de herejía y apostasía, y

hombre sedicioso, sigmático y hereje formal por las doce proposiciones que habéis proferido y procurado enseñar a otros, que han sido la regla constante de vuestras conversaciones y conducta, y son en compendio las siguientes: negáis que Dios castiga en este mundo con penas temporales; la autenticidad de los lugares sagrados, de que consta esta verdad; habéis hablado con desprecio de los papas y del gobierno de la Iglesia...; aseguráis que ningún judío que piense con juicio se puede convertir, pues no consta la venida del Mesías; y negáis la perpetua virginidad de la Virgen María; adoptáis la doctrina de Lutero en orden a la Divina Eucaristía y confesión auricular, negando la autenticidad de la epístola de San Pablo a los de Corinto, y asegurando que la doctrina del Evangelio de este sacramento está mal entendida en cuanto a que creemos la existencia de Jesucristo en él; tenéis por inocente y lícita la polución y fornicación... por cuyo error habéis sido tan libertino que hicisteis pacto con vuestra manceba de que os buscarse mujeres para fornicar, y que para lo mismo le buscaríais a ella hombres, asegurándola que no hay infierno ni Jesucristo; y finalmente, que sois tan soberbio que decís que no os habéis graduado de Doctor en esta Universidad por ser su claustro una cuadrilla de ignorantes.<sup>121</sup>

En 24 de octubre, el obispo de Guadalajara, doctor Juan Cruz Ruiz de Cavañas redactó un edicto, en el cual hizo extensiva la excomunión contra Hidalgo a los habitantes de su diócesis que abrazaran la causa de la Independencia.

En el documento de 15 de diciembre de 1810, don Miguel Hidalgo publicó un manifiesto destinado a contestar los cargos del Santo Oficio y a definir los propósitos que inspiraron el levantamiento del 16 de septiembre. Hidalgo rechazó, en primer lugar, las falsas imputaciones que se hicieron en su contra:

¿Quién creería, amados conciudadanos, que llegase hasta este punto el descaro y atrevimiento de los gachupines? ¿Profanar las cosas más sagradas para asegurar su intolerable dominación? ¿Valerse de la misma religión santa para abatirla y destruirla? ¿Usar de excomuniones contra toda la mente de la Iglesia? ¿Fulminarlas sin que intervenga motivo de religión?... Ellos no son católicos sino por política: su Dios es el dinero, y las conminaciones

<sup>121</sup> *Ibidem*, tomo IX, pp. 39 y 40.

sólo tienen por objeto la opresión. ¿Creéis, acaso, que no puede ser verdadero católico el que no esté sujeto al déspota español?<sup>122</sup>

Un verdadero católico, como Hidalgo, no podía dejar de mostrar el engaño manejado por los altos prelados del virreinato. Ellos confundieron la religión con su política e intentaron justificar la segunda con base en los valores de la primera; su finalidad, que causó desconcierto en los primeros meses, fue oportunamente denunciada en el manifiesto de Hidalgo: “...no escuchéis las seductoras voces de nuestros enemigos, que, bajo el velo de la religión y de la amistad, os quieren hacer víctimas de su insaciable codicia”.<sup>123</sup> ¿Qué son los gachupines? Hidalgo propuso una tonante respuesta: *a)* Son hombres desnaturalizados y ambiciosos, “siempre que se les presente el vil interés, os sacrificarán con la misma frescura que han abandonado a sus propios padres”. *b)* El móvil de todas sus fatigas “no es sino su sórdida avaricia. Ellos no han venido sino por despojarnos de nuestros bienes, por quitarnos nuestras tierras, por tenernos siempre avasallados bajo sus pies”.<sup>124</sup>

El objeto de la revolución de Independencia, —aseguró Hidalgo, después de reafirmar su fe— es el de conquista de los americanos por medio de la destrucción y rompimiento de los lazos “de ignominia con que nos han tenido ligados tanto tiempo”. Para lograrlo debía consolidarse la unidad de los mexicanos y proceder de acuerdo con una estrategia política que el Padre de la Patria resumió en los siguientes términos:

Establezcamos un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este Reino, que, teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. Ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres; nos tratarán como a hermanos; desterrarán la pobreza, moderando la devastación del Reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes; se avivará la industria; haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el Soberano Autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.<sup>125</sup>

La réplica del tribunal de la Inquisición al manifiesto de Hidalgo es una muestra extraordinaria de la debilidad ideológica del grupo conservador. En ningún momento pudo abatir las argumentaciones de Hidalgo y, por lo contrario, se limitó a injuriarlo en la forma más soez. La respuesta se produjo el 26 de enero de 1811. He aquí sólo algunos de los calificativos que dedicaron al Generalísimo de las Armas Americanas: “impío”, “monstruo”, “luterano”, “ateo y materialista”, “hipócrita”, “rebelde y sedicioso”, “ateo cruel y deshonesto” y “feroz enemigo de los que llama sus conciudadanos”.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 46.

<sup>123</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 47.

<sup>124</sup> *Idem*.

<sup>125</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 48.

<sup>126</sup> La réplica aparece en las páginas 49 a 55 de Genaro García, *op. cit.*, tomo IX.

La tremenda presión del clero, las medidas militares contra la insurgencia, y la necesidad de convocar a la unidad del pueblo en torno del pensamiento revolucionario provocaron una más nítida expresión de los ideales de la Independencia. Si en un principio la insurgencia se apoyó en el grito de Dolores: “¡Viva nuestra Madre Santísima de Guadalupe! ¡Viva Fernando VII! ¡Viva la América!”, poco tiempo después se hablaba de la convocatoria a un congreso constituyente del país y se afrontaba, por vez primera, la reforma de las estructuras económicas y sociales. Los ideales políticos del cura de Dolores culminaron, en 1812, con la redacción de los Elementos constitucionales circulados por el señor Rayón, que reflejaron en buena parte los puntos de vista expuestos por Hidalgo.<sup>127</sup> En ellos se declaró la libertad e independencia de América y se atribuyó al pueblo la calidad de fuente inmediata de la soberanía. Sin embargo, la soberanía se hizo residir en la persona del señor Fernando VII, y su ejercicio se transformó en facultad exclusiva del Supremo Congreso Nacional Americano.<sup>128</sup> Desde su respuesta a la Inquisición, Hidalgo hizo notar el sentido democrático del movimiento de Independencia, al postular, en dicho documento, la necesidad de convocar un congreso representativo. El reconocimiento de Fernando VII significó una transacción con las corrientes tradicionales, impuesta por las circunstancias, y una coincidencia con las opiniones de la generación de 1808.

Las dos medidas orientadas a provocar una transformación del sistema colonial fueron el decreto de Hidalgo contra la esclavitud y las gabelas, de 19 de octubre de 1810, promulgado por el intendente José María de Ansorena Caballero y confirmado por los decretos de 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1810, donde se ordenaba la devolución de las tierras a los pueblos indígenas. En el primero de ellos Ansorena previno, por mandato de Hidalgo,

a todos los dueños de esclavos y esclavas, que luego, inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible orden superior, los pongan en libertad, otorgándoles las necesarias escrituras de *atala horria* con las inserciones acostumbradas para que puedan tratar y contratar, comparecer en juicio, otorgar testamentos, codicilos y ejecutar las demás cosas que ejecutan y hacen las personas libres; y si no lo hacen así los citados dueños de esclavos y esclavas, sufrirán irremisiblemente la pena capital y confiscación de todos sus bienes... Es también el ánimo piadoso de Su Excelencia quede totalmente abolida para siempre la paga de tributos por todo género de castas, sean las que fueren, para que ningún juez ni recaudador exija esta pensión ni los miserables que antes la satisfacían la paguen....<sup>129</sup>

En el decreto de 29 de noviembre se reiteró la abolición de las leyes de esclavitud, y en el de 5 de diciembre se declaró: “Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenía oprimida, uno de sus principales objetos fue exterminar tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; mas como en las críticas circunstancias del día no se

<sup>127</sup> Alfonso García Ruiz, *Ideario de Hidalgo*, México, 1955, p. 29.

<sup>128</sup> Véase Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, tomo II, pp. 78 y ss.

<sup>129</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 47.

pueden dictar las providencias adecuadas a aquel fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para las costas de la guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo más urgente...”.<sup>130</sup> Estas medidas eran: a) la abolición de la esclavitud; b) “el cese para lo sucesivo de la contribución de tributo, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija”; y c) el uso de papel común en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, y el consecuente desuso del papel sellado. Se estimuló también la producción de pólvora y se pidió el debido cumplimiento en lo ordenado.

El decreto de Hidalgo por el que mandó la restitución de la tierra a los campesinos es muy breve:

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolos en la Caja Nacional se entregue a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente los naturales en sus respectivos pueblos. Dado en mi Cuartel General de Guadalajara a 5 de diciembre de 1810.<sup>131</sup>

No existen constancias sobre la forma pensada por Hidalgo para llevar adelante su programa agrario.

En los documentos que podemos considerar como expresión directa de su pensamiento, no se hallan disposiciones, previsiones ni frases que puedan servir para aclararlo. En los que indirectamente hemos apoyado nuestra interpretación acerca de su pensamiento agrario, los términos que se emplean son los de “restituir” y “repartir”. El primero es claro que alude a la devolución a los pueblos de las tierras que antiguamente les pertenecían y por diversos medios les fueron arrebatadas por extraños —fueron españoles, criollos, indios o de cualquiera otra raza— fundando la restitución en los títulos de anterior posesión y calculando la extensión de lo restituible a base de las referencias de límites que los propios títulos alegados contuviesen. El segundo parece haber significado, entonces como ahora, la devolución fundada no estrictamente en un título de anterior posesión, sino en un concepto de justicia social más amplio, cuyas razones eran el supuesto histórico del despojo que los conquistadores —contra el que muchas veces la costumbre jurídica indígena no estaba en aptitud de defenderse por falta de pruebas concretas— y la necesidad pública y social de acudir en ayuda de la clase que, por virtud de ese despojo, había perdido su único medio de vida y, fuera de sus formas sociales propias, estaba entregándose como gañán, es decir, como asalariada, a los dueños de la tierra que antes fue suya.<sup>132</sup>

La reforma agraria y la abolición de la esclavitud, ordenadas por Hidalgo, fueron medidas muy importantes para la época. La primera de ellas, en el caso de llevarse

<sup>130</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 49.

<sup>131</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 48.

<sup>132</sup> García Ruiz, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

adelante, hubiera alterado los mecanismos estructurales del sistema colonial de la producción, y consecuentemente del ingreso. La más importante empresa española, como se dijo en el capítulo anterior, se fundaba en la propiedad feudal y la explotación de mano servil y esclava. La redistribución de la tierra y su reparto entre las comunidades indígenas significaron el más violento ataque contra la situación existente, por cuanto sentaban las bases para romper el latifundio colonial y liberar a la población campesina de las condiciones que impedían su libre desenvolvimiento. La abolición de la esclavitud, inspirada en el principio liberal de la igualdad de todos los hombres ante la ley, suponía también un cambio profundo en la estratificación social generada por las instituciones implantadas por la Corona en la Nueva España.

Los peninsulares se dieron cuenta clara de la trascendencia del pensamiento y la acción de los insurgentes, y por ello reunieron todas sus fuerzas para lanzarlas, sin piedad, a la decisiva batalla. La dignidad de Hidalgo y Allende, que resplandece por enésima vez en su respuesta al indulto del virrey Venegas (1 de marzo de 1811), no detuvo la tragedia de junio y julio de ese año. El miércoles 26 de junio de 1811 fueron fusilados, en Chihuahua, los héroes Allende, Aldama, Jiménez y Santa María, y unos días después, el martes 30 de julio a las 7 de la mañana, fue también fusilado el gran libertador de la nación mexicana, don Miguel Hidalgo y Costilla, cura de Dolores y jefe de la insurgencia. Su muerte no detuvo el movimiento revolucionario. Ellos tuvieron razón al advertir a Venegas que “Toda la nación está en fermento: estos movimientos han despertado a los que yacían en letargo. Los cortesanos que aseguran a Vuestra Excelencia *que uno u otro* sólo piensan en la libertad, lo engañaron. La conmoción es general, y no tardará México en desengañarse, si con oportunidad no se prevén los males”.<sup>133</sup>

El liberalismo mexicano naciente enriqueció su acervo ideológico. Después de Hidalgo era evidente una clara separación entre el significado sagrado de la religión como valor espiritual y la acción política de la Iglesia. Clero y religión serán, para el futuro, dos conceptos totalmente distintos. El liberalismo será respetuoso con las creencias y la fe; pero muy consciente del peligro representado por las actividades políticas clericales. Hay otro hecho fundamental: la generación de Hidalgo, con brillante lucidez, señaló el auténtico rumbo de la Independencia; no se trataba sólo de conquistar la libertad política, sino de fundarla en una transformación económica y social que rompiera, en primer lugar, con las formas establecidas por la tradición, y, en segundo, que abriera las puertas al progreso. Tales aspectos no se formaron en el patrimonio ideológico del grupo de 1808. Su generosidad se advierte en las líneas políticas de los continuadores. Ignacio López Rayón, José María Liceaga y después José María Morelos, principalmente este último, llevaron a plena madurez la doctrina libertadora.

La distancia que separa los Elementos constitucionales y el documento titulado Sentimientos de la Nación —los 23 puntos dados por Morelos para la Constitución— marca el proceso evolutivo del pensamiento liberal de la insurgencia. Con mucha razón se ha observado que don Ignacio López Rayón, criollo, abogado, aficionado a la lectura e hijo mayor de un matrimonio que fue semillero de insurgentes, “es un personaje bá-

<sup>133</sup> Respuesta de Hidalgo y Allende al indulto del virrey Venegas, en De la Torre y Villar, *op. cit.*, tomo I, p. 36.

sico para entender el proceso evolutivo de la guerra de Independencia. Como toda su generación, asentaba un pie en el siglo XVIII y otro en el XIX, y sospechamos hasta el final de sus días (murió el 2 de febrero de 1832), no pudo desprender esa parte de su ser que se aferraba a un *tempus*, mental y espiritual, definitivamente superado. Carácter tan interesante como difícil, claro y diáfano en ocasiones, sinuoso y tortuoso no pocas veces, dueño de encomiables cualidades que a menudo le regatearon sus adversarios y de graves defectos que le disimularon sus parciales, no es fácil aprehenderlo si ha resultado cómodo historiarlo. Situado entre dos recias personalidades, la de Hidalgo y la de Morelos, muy superiores a la suya, ha padecido en la posteridad el eclipse correspondiente a esos soles que se opacan; y aunque tal ostracismo conlleva un dejo de injusticia o “mala suerte”, no creemos que su situación cambiara radicalmente, aun cuando se ahondaran las investigaciones en torno a su figura y a su época...”.<sup>134</sup>

Los elementos constitucionales mantienen el pecado original. En el punto 5º se expresa que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional”.<sup>135</sup> La reincidencia en la cita de Fernando VII es un problema de la época. El grupo liberal de 1808 así lo hizo, y también cuatro años después, los ilustrados españoles de la Constitución de 1812. Sin embargo, la conjunción de los conceptos de soberanía popular y realeza borbónica dio motivo al siguiente comentario de Morelos: “Al número 5, la proposición del señor don Fernando VII es hipotética” (7 de noviembre de 1812).<sup>136</sup> Pedro de Alba anotó al respecto: “...al escribir desde Tehuacán, el general Morelos, algunos comentarios acerca de los elementos constitucionales compuestos por don Ignacio Rayón, dice, con aquella concisión característica en él, al referirse a la cláusula quinta, en la que Rayón declara que la soberanía dimana del pueblo y reside en la persona del señor don Fernando VII, que “la proposición del señor don Fernando VII es hipotética”, lo cual demuestra que Morelos se había resuelto a no consecuentar más con el giro de defensa para los intereses de los Borbones que se le dio aparentemente a la primitiva insurrección, y meditaba ya formalmente en la emancipación y el establecimiento de un gobierno propio, con las facultades que más tarde expresó, para que se implantara el sistema más adecuado al pensamiento y al sentir de la nación”.<sup>137</sup>

En una carta reservada (4 de septiembre de 1811) que envió Rayón al general Morelos, redactada un día después de que se declaró la necesidad de organizar la junta de Zitácuaro (19 de agosto de 1811), se expresan los motivos para invocar el nombre de Fernando VII: “Habrà sin duda reflejado V. E. que hemos apellidado en nuestra junta el nombre de Fernando VII que hasta ahora no se había tomado para nada; nosotros, ciertamente no lo habríamos 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

<sup>134</sup> Ernesto Lemoine Villacaña, *Morelos*, México, 1965, pp. 93 y 94.

<sup>135</sup> “Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón”, en *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, México, 1924, pp. 95 y ss.

<sup>136</sup> “Observaciones a los Elementos constitucionales por el Sr. Morelos”, en *Ibidem*, p. 101.

<sup>137</sup> Pedro de Alba, “Estudio preliminar”, en *Ibidem*, p. 11.

americanos vacilantes por el vano temor de ir contra el rey, sean los más decididos partidarios que tenemos. Decimos *vano temor*, porque en efecto no hacemos guerra contra el rey; y hablamos claro, aunque la hiciéramos, haríamos muy bien, pues creemos no estar obligados al juramento de obedecerlo, porque el que jura de hacer algo mal hecho, ¿qué hará? Dolerse de haberlo jurado y no debe cumplirlo... ¿Y haríamos bien nosotros cuando juramos obediencia al rey de España?... Lejos de nosotros tales preocupaciones: nuestros planes en efecto son de independencia, pero diremos que no nos ha de dañar el nombre de Fernando, que en suma viene a ser un ente de razón...”<sup>138</sup>

La aparentemente razonada transacción de la Suprema Junta Nacional Americana, nombre que se dio al gobierno nacido en Zitácuaro, fue realizada por Morelos. Al final de una carta a Rayón, fechada el 2 de noviembre de 1812, el caudillo escribió que “se le quite la máscara de la Independencia, porque ya todos saben la suerte de nuestro Fernando VII”. Y en carta posterior ya citada, la de 7 del mismo mes, reiteró: “En cuanto al punto 5º de nuestra Constitución, 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”. Morelos no deseaba un enfrentamiento abierto con el “liberalismo moderado” de Rayón, y los acontecimientos vinieron a resolver las diferencias. El debilitamiento de la Suprema Junta Nacional, producto en cierta forma de sus propias incertidumbres para resistir y dominar al enemigo, culminó con el rompimiento y separación de los miembros del triunvirato. “Rayón, Liceaga y Verduzco, riñendo entre sí, acabaron con el escaso prestigio que aún conservaba el organismo fundado por ellos... Baste consignar que, llamado a arbitro en la contienda, Morelos se alzó, a partir de esos momentos, como la figura política más influyente de la revolución”.<sup>139</sup>

El liberalismo moderado o transaccionista de los Elementos constitucionales ha sido enjuiciado con la debida precisión en cuanto a las ideas de soberanía e independencia contenidas en los puntos 4º, 5º, y 6º y 21.<sup>140</sup> “Las tres primeras disposiciones adolecen de todos los defectos de las doctrinas antiguas de la soberanía: es verdad que el punto cuarto contiene una afirmación categórica de soberanía externa y que en el quinto se dice que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”, lo que necesariamente implica la negación del derecho divino de los reyes; pero a renglón seguido se expresa que “reside en la persona de Fernando VII”, lo que a su vez significa que el pueblo la transmitió al monarca. El punto sexto es sumamente confuso; pero si se consideran las circunstancias por las que atravesaban España y sus reyes, puede creerse que Rayón quiso reafirmar la idea de que, con excepción de la casa reinante, nadie, ya fuese

<sup>138</sup> Carlos María Bustamante, *Cuadro histórico de la Revolución Mexicana*, México, 1961, tomo I. p. 306.

<sup>139</sup> Lemoine Villacaña, *op. cit.*, p. 101. Véase un juicio contrario sobre Rayón en De la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, 1964, pp. 37-41.

<sup>140</sup> El texto de los puntos mencionados es el siguiente: “4º) La América es libre e independiente de toda otra nación. 5º) La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII, y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. 6º) Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incontestable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la nación. 21) Aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inerrante, que jamás podrá comunicarlo”.

persona o nación, podía hacer valer algún derecho con perjuicio de la soberanía del pueblo. El punto 21 se antoja un pensamiento sacado de las páginas de *El contrato social*: Rousseau había sostenido que la función primera y fundamental de la voluntad general, titular de la soberanía, es la expedición de la ley constitucional, y ordinaria, así como que dicha actividad no es delegable, porque la voluntad general no puede ser representada... Ahora bien, si el pueblo no delega la función legislativa en el monarca, resulta contradictorio sostener que la soberanía reside en él, toda vez que su función principal permanece en el pueblo”.<sup>141</sup>

Existen dos documentos más de Rayón que muestran, en forma indudable, la inseguridad de la posición moderada que venía sosteniendo desde la realización de la Junta de Zitácuaro. El primero de ellos está dirigido a Morelos y fue expedido en Puruarán, el 12 de marzo de 1813. En esta carta el señor Rayón expuso las observaciones que creyó pertinentes sobre los Elementos constitucionales, después de haber recibido los que le envió el mismo capitán general José María Morelos. Rayón declaró que encontraba difícil la publicación de la Carta Constitutiva en virtud de que día a día le disgustaban más. Expresó una serie de consideraciones de tipo religioso y legal y reconoció que los embarazos para la edición nacían de que “la que se ha extendido está tan diminuta que advierto expresados en ella unos artículos que omitidos se entienden más, y otros que al tocarlos es un verdadero germen de controversias...”.<sup>142</sup> El segundo documento, la famosa carta de Rayón de noviembre de 1813, fue comentada en estos términos:

El pensamiento de Rayón se torna más confuso en su *comunicación* de noviembre de 1813, en la que reprocha al Congreso de Anáhuac la declaración de soberanía absoluta de la nación y la consecuente supresión del nombre de Fernando: en todo el país, dice, los hombres suspiran por su príncipe; la sola sospecha de que el caudillo don Miguel Hidalgo y Costilla pretendió excluir al soberano legítimo determinó la desertión de una parte de las tropas, su prisión y su muerte; es pues de temer, concluye, que se inicien nuevas desertiones y que nuestros partidarios se pasen al lado de los españoles. Por otra parte, continúa diciendo Rayón, si llegare a consumarse la independencia, corremos el riesgo de que los indios pretendan restaurar sus antiguas monarquías, según se ha revelado en Tlaxcala.<sup>143</sup>

El patriotismo de Ignacio López Rayón y las informaciones que recibió de la conducta de Fernando VII —ya reseñada aquí— ante el liberalismo español y la Constitución de 1812, lo convencieron de que el único camino que quedaba era el señalado por Morelos: el de la libertad de México y su desvinculación, como consecuencia, de las ataduras realistas que lo unían a la Corona española.

Es un privilegio recordar el trascendental significado del 14 de septiembre de 1813. En este día memorable, ante el Primer Congreso Nacional reunido en Chilpancingo, Gro., formado por los diputados Ignacio López Rayón, José S. Verduzco, José María

<sup>141</sup> Mario de la Cueva, “La idea de soberanía”, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, 1964, p. 311.

<sup>142</sup> *Primer centenario...*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>143</sup> De la Cueva, *op. cit.*, pp. 311 y 312.

Liceaga, Carlos María Bustamante, José M. Cos, Andrés Quintana Roo, José María Murguía y José Manuel de Herrera, el rebelde Morelos pronunció su muy conocida alocución a la Asamblea, y dio a conocer el documento titulado: Sentimientos de la Nación. En los dos trabajos, que constituyen ejemplares manifestaciones del genio político nacional, se define con énfasis y claridad el pensamiento en que culminan las luchas de la generación insurgente. Ahora la ideología liberal es republicana y democrática y su esencia misma se encuentra radicada en la soberanía del pueblo, “el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.<sup>144</sup> La América —se declara en este documento—

“es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía”, pues “la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación”.<sup>145</sup> Se admite que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra; pero se advierte que sus ministros se sustentarán de “todos, y solos sus diezmos y primicias”, liberando al pueblo de “pagar más obvencciones que las de su devoción y ofrenda”.<sup>146</sup>

Los Sentimientos de la Nación, además de rendir culto a los héroes del 16 de septiembre de 1810, reconocen la dignidad e igualdad de los hombres al garantizar sus derechos individuales de libertad y propiedad; proscriben la esclavitud, y los cuerpos privilegiados y eliminan la distinción de castas, “quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud”,<sup>147</sup> Pero Morelos avanzó más allá de estos principios políticos: su humilde cuna y la larga experiencia recogida durante el ejercicio de la arriería, agregado esto a sus reflexiones y estudios, lo llevaron a sugerir medidas económicas y de justicia social. No sólo pensó que los empleos deberían estar al alcance de los americanos y que la carga fiscal debería ser ligera, equitativa y directa, cancelando “la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian”.<sup>148</sup> También habló de la urgencia de que el Congreso expidiese leyes “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, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.<sup>149</sup> Este “sentimiento” constituía la mejor base para una legislación en materia de redistribución de la riqueza y de justicia social; es decir, para el cambio estructural del violento e inmoral sistema colonial. En el Decreto Constitucional de Apatzingán no se encuentran las resonancias del principio declarado por Morelos. El contenido de Los

<sup>144</sup> Punto 5º de los Sentimientos, en *Primer Centenario...*, *op. cit.*, pp. 111 y ss.

<sup>145</sup> Punto 11.

<sup>146</sup> Puntos 2º y 3º.

<sup>147</sup> Puntos 13º y 15º.

<sup>148</sup> Punto 22º.

<sup>149</sup> Punto 12º.

Sentimientos prueba la verdad de las palabras del caudillo: “Nuestros enemigos se han empeñado en manifestarnos hasta el grado de evidencia ciertas verdades importantes que nosotros no ignorábamos, pero que procuró ocultarnos cuidadosamente el despotismo del gobierno bajo cuyo yugo hemos vivido oprimidos”.<sup>150</sup> Entre esas verdades, la siguiente: “Que ningún pueblo tiene derecho para sojuzgar a otro, si no procede una agresión injusta”.<sup>151</sup> Esta es la raíz del artículo 7 de la Carta de Apatzingán, a saber: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. 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”. Resulta admirable la grandeza del espíritu insurgente al formular esta norma: con base en una experiencia bien localizada, la de España y México, se elaboró una norma de validez universal para el trato civilizado entre las naciones.

En la primer Acta de la Independencia, promulgada por el Congreso el 6 de noviembre de 1813, se reafirmó la doctrina de los insurgentes: “El Congreso de Anáhuac... declara solemnemente... que por las presentes circunstancias de la Europa, ha recobrado el ejercicio de su soberanía, usurpada; que, en tal concepto, queda rota para siempre jamás, y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior...”.<sup>152</sup>

El Congreso, después de su estancia en Uruapan, se trasladó a Apatzingán, y en este lugar promulgó la Constitución de 22 de octubre de 1814. Un año y dos meses, contados a partir de esta fecha, es el tiempo que Morelos sobrevivió a la Carta Magna: el 22 de diciembre de 1815 fue fusilado en el pueblo de San Cristóbal Ecatepec.

La generación del Siervo de la Nación amplió la conciencia liberal del país. Los revolucionarios de 1833 y el grupo de la Reforma que hizo posible la Constitución de 1857, han rendido cumplido homenaje a los Padres de la Patria. Ellos definieron la independencia de México como la resultante de una cuádruple raíz: la soberanía nacional, del principio de autodeterminación, la igualdad ante la ley y la justicia económica y social.

El avance del pensamiento liberal, que culminó en los Sentimientos de la Nación y en el Decreto Constitucional de Apatzingán, no halló adecuada contrapartida en la evolución de la doctrina conservadora mantenida por los españoles europeos. El dilema no se definió claramente en la oposición de europeos y criollos, como sucedía en 1808. La insurgencia, con Morelos, agregó un factor decisivo: el ingreso de los sectores medios en la contienda ideológica, los cuales asumieron, sin dificultad, la representación nacional. El pueblo de México —campesinos, artesanos, pequeños comerciantes e industriales, obreros e intelectuales— sumó sus energías y encontró, en el ideario del héroe de Cuautla, la mejor expresión de sus ideales y esperanzas. Por ello es que el gobierno de Madrid se alarmó seriamente ante la instalación del Congreso de Anáhuac. Su reacción no produjo la revisión del pensamiento conservador, sino exclusivamente, como

<sup>150</sup> “Alocución de Morelos en la sesión del Congreso del 14 de septiembre de 1813, en *Ibidem*, p. 105.

<sup>151</sup> (2) *Ibidem*

<sup>152</sup> Texto del documento, en Lemoine Villacaña, *Morelos, op. cit.*, p. 424.

era de esperarse, la orden militar de aniquilar a los insurgentes. El gobierno peninsular creyó que era posible aplicar al caso la maquiavélica estrategia de dividir para reinar. En sus instrucciones a Calleja constan las siguientes: “...Y como es natural que este paso dado por Morelos (se refiere al Congreso), en que se descubre toda la extensión de sus planes y la ambición desmesurada de reasumir en sí solo todo el mando que hasta ahora se figuraba depositado en los cabecillas Rayón, Liceaga y Verduzco, le haya indispuerto con ellos y excitado una rivalidad y desunión que puede ser muy provechosa a la justa causa, estará V. E. a la mira para aprovechar esta y cualquiera otra coyuntura que se presenta, a fin de fomentar la discordia entre estos pretendidos jefes con el objeto de debilitarlos, atraerlos o exterminarlos con más facilidad, particularmente a Morelos, cuya destrucción debe ser la principal mira de V. E. y realizarla a toda costa”.<sup>153</sup> La derrota del absolutismo español y el retorno a la Constitución de 1812, la indudable persistencia de la lucha popular contra las fuerzas del virreinato y el reajuste de los conservadores ante tales hechos, indujeron importantes cambios en la línea política conservadora. Los europeos españoles y los criollos se reunieron en torno de la ideología liberal de la generación de 1808, y la usaron como un instrumento para desligarse de los lazos imperiales. Eligieron a Iturbide para conducir un nuevo programa: frente a las corrientes republicanas y democráticas de Morelos, levantaron la bandera de la monarquía constitucional. Las transformaciones del pensamiento conservador fueron expuestas con claridad en la Proclama de 24 de febrero de 1821, en la cual Iturbide estableció los principios que guiarían la conducta de los hombres que consumaron la independencia. En este documento, cuya redacción fue inspirada en el propósito de vincularlo con las ideas de Hidalgo, Agustín de Iturbide declaró la independencia de la América Septentrional, “señora de sí misma”, de acuerdo con las siguientes bases:

“1. La religión Católica Apostólica Romana, sin tolerancia de otra alguna. 2. La absoluta independencia de este Reino. 3. Gobierno Monárquico, templado por una Constitución análoga al país. 4. Fernando VII y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados de ambición... 8. Si Fernando VII no se resolviera a venir a México, la Junta de la Regencia mandará a nombre de la nación mientras se resuelva la testa que debe coronarse. 9. Será sostenido este gobierno por el Ejército de las Tres Garantías. 10. Las cortes resolverán si ha de continuar esta junta o sustituirse una regencia, mientras llega el Emperador. 11. Trabajarán luego que se unan la Constitución del Imperio Mexicano. 14. El Clero Secular y Regular, conservado en todos sus fueros y propiedades...”<sup>154</sup>

Además de que se otorgó la ciudadanía y el derecho a los empleos a todos los habitantes de la Nueva España, el Plan sancionó y reconoció, con el nombre de Ejército de las Tres Garantías, a las fuerzas militares de la colonia; en el punto 23 otorgó a las Cortes el carácter de constituyentes, y, para ello previo la elección de los diputados. Una Junta Gubernativa se encargaría de la ejecución del Plan. Iturbide concluyó *su Proclama* con estas dramáticas palabras; “Asombrad a las Naciones de la culta Europa,

<sup>153</sup> Lemoine Villacaña, *op. cit.*, doc. 159, pp. 461 y 462.

<sup>154</sup> Proclama de don Agustín de Iturbide lanzada en Iguala el 24 de febrero de 1821.

vean que la América Septentrional se emancipó sin derramar una sola gota de sangre. En el transporte nuestro júbilo decid: ¡Viva la Religión Santa que profesamos! ¡Viva la América Septentrional Independiente de todas las Naciones del Globo! ¡Viva la unión que hizo nuestra felicidad!”.

Los tratados celebrados en la villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, entre Juan O’Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España, y Agustín de Iturbide en calidad de Jefe del Ejército de las Tres Garantías, confirmaron la flamante doctrina de los conservadores: la independencia de la nación; el imperio de una monarquía constitucional; el compromiso con Fernando VII; la organización de una Junta Gubernativa y de una Regencia; la convocatoria a Cortes Constituyentes, y la distribución del poder en Ejecutivo, que residiría en la Regencia, y Legislativo, en la Junta, hasta la reunión de las Cortes, Juan O’Donojú ofreció emplear su autoridad para que las tropas españolas “verifiquen su salida sin difusión de sangre y por una capitulación honrosa”.

El resto de los acontecimientos es bien conocido. España rechazó los acuerdos de Córdoba e Iturbide, con la oposición de los republicanos y los borbonistas, se hizo coronar emperador de México en 21 de julio de 1822. Las dificultades creadas por los liberales republicanos en el Soberano Congreso Constituyente, reunido desde febrero de 1822, llevó al flamante Agustín I a la disolución de este cuerpo y su sustitución por la llamada Junta Instituyente.

En el breve periodo 1810 a 1822 emergieron dos maneras distintas de concebir el desarrollo de México. El germen del pensamiento liberal y revolucionario se encuentra en los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos. En el otro extremo, está la Proclamación de Iturbide. Y entre ellos los grupos moderados que pretendieron unir dos actitudes irreconciliables: la del partido del progreso y la del partido del retroceso, según la acertada calificación del doctor Mora. Habrían de transcurrir varias décadas antes que la generación de la Reforma, armada de una larga experiencia histórica, triunfase sobre los conservadores e iniciase, con el apoyo de un pueblo decidido a romper las trabas coloniales, la edificación de las bases en que se apoyaría sólidamente el futuro desarrollo de la República.

### *El triunfo del liberalismo y la Constitución de 1857*

La caída del primer Imperio y la reinstalación del Congreso, en el año de 1823, sirvieron para que el país adquiriera la conciencia de la grave crisis económica, política y social que padecía. Son muy pocos los datos que se conocen para ahondar en el problema económico que se planteó entre 1810 y 1823. Se sabe que las fuerzas colonialistas dispusieron de todos los renglones del patrimonio público para enfrentarse a los rebeldes, y que se valieron de los préstamos forzosos, de las alcabalas y de diversos medios extraordinarios. Las arcas oficiales no podían soportar el saqueo impuesto por los jefes del ejército realista. Por otra parte, las medidas de arbitrios adoptados por los insurgentes apenas alcanzaban a sostener los costos de la guerra. La situación de la insurgencia les

impidió, como era de suponerse, crear un mecanismo financiero orientado a resolver, dentro de cierto equilibrio, las necesidades que plantearía el advenimiento de la paz. En su *Memoria de Hacienda y Crédito Público*,<sup>155</sup> Matías Romero hizo constar lo que ocurría en 1819, con base en los informes que pudo concentrar. Los ingresos, en ese año, fueron \$9.6 millones y las erogaciones ascendieron a casi \$ 11 millones; para cubrir el faltante se acudió al mutuo forzoso, al crédito de la Casa de Moneda y a los préstamos y donativos de la Iglesia y de los españoles. Los adelantos con cargo al activo de la hacienda pública alcanzaron una cantidad cercana a \$ 13 millones.

Iturbide intentó llevar adelante algunos programas económicos y financieros.

Con el objeto de aliviar hasta donde sea posible —pensaba Iturbide—, la penosa situación en que se encuentran las clases sociales por la serie de intolerables exacciones que han sufrido, y estando persuadido de que el aumento de los impuestos a las mercancías y a los productos industriales sólo frenarían el progreso de dicha actividad, fundamentales para la prosperidad, sin que el tesoro nacional incrementara su riqueza, sino, por el contrario se ampliaría en miseria, ha tenido a bien ordenar... que principiando ahora y hasta que el Congreso Nacional establezca un permanente sistema de finanzas, todos los subsidios temporales y los impuestos directos creados con propósitos guerreros quedarán de inmediato abolidos... y, en una palabra, todos los impuestos extraordinarios con los que el gobierno de México agobió al pueblo durante los pasados diez años; la alcabala se reduce al 6 por ciento, que era la cuota cargada antes del principio de la Revolución.<sup>156</sup>

El gobierno de Iturbide, como lo señaló Matías Romero,<sup>157</sup> sin restringir los gastos ni organizar las percepciones fiscales, redujo los ingresos aduanales, eliminó los gravámenes del alcohol, disminuyó el impuesto a la plata y productos minerales y obligó, en consecuencia, a buscar un préstamo de \$1.5 millones. La torpeza administrativa y otras circunstancias derivadas de los acontecimientos políticos, agudizaron la situación económica. La escasez del medio circulante y la emigración de capitales promovida por los españoles, el clero y los comerciantes e industriales inconformes con el nuevo régimen, incrementaron la miseria nacional. Hay que contar otros hechos relevantes en esta época: la infinita serie de donaciones y concesiones hechas a los amigos del propio Iturbide; el premio de \$ 1 millón que se hizo otorgar por el papel que desempeñó en la consumación de la independencia; la liquidación del monopolio del tabaco y los elevados costos del fugaz imperio. Todo ello tuvo como resultado en el orden político, la sustitución de Agustín I por el triunvirato que constituyeron Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Se declaró la nulidad de la coronación de Iturbide, la insubsistencia del *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* y se convocó al Congreso Constituyente instalado en 7 de noviembre de 1823.

Desde la promulgación del *Acta Constitutiva de la Federación*, el 31 de enero de 1824, se advirtió el renacimiento de la doctrina liberal. Para el gobierno de la nación, en

<sup>155</sup> México, 1870, p. 65.

<sup>156</sup> *Guía de la Hacienda de la República Mexicana, Parte legislativa*, VI, 1826, p. 298.

<sup>157</sup> *Op. cit.*, p. 66.

el artículo 5º del *Acta* se adoptó la forma republicana, representativa, popular y federal, y en el diverso artículo 9º se declaró “que el poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Las relaciones entre la Federación y los Estados fueron definidos en el artículo 6º del *Acta*, que a la letra dice: “Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general”. Y en materia de religión se adoptó la católica apostólica y romana:

La nación —se agrega en el artículo 4º—, la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. En los artículos 30 y 31 se habló de la obligación de proteger los derechos del hombre y del ciudadano, y de la “libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas (se refiere a todo habitante de la Federación), sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

El Acta fue preparada por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Arguelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, y los puntos de mayor resonancia fueron los relativos al federalismo y a la religión. El diputado por Jalisco, Juan de Dios Cañedo, impugnó de modo vigoroso el contenido del artículo 4º, objetando que la religión católica fuese establecida como la única en el país. Sin embargo, en la Constitución de 4 de octubre de 1824, se ratificó la misma disposición en el artículo 3º del Título I. Esta Constitución, además de legislar sobre garantías individuales, sancionó el sistema federal propuesto en el *Acta*, contra la opinión violenta y agresiva de quienes se unieron a los puntos de vista de fray Servando Teresa de Mier. En la sesión del 13 de noviembre de 1823, cuando se discutieron los artículos 5º y 6º del Acta Constitutiva, el célebre fraile aseveró que

...la prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestra América porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación... ¿Es cierto que la nación quiere república federada y en los términos que intente dársenos por el artículo 6º? Yo no quisiera ofender a nadie; pero me parece que algunos inteligentes en las capitales, previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias, son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieran tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? *Nihil volitum quid prae cognitum*. Llámense cien hombres, no digo de los campos, ni de los pueblos donde apenas hay quien sepa leer, ni que existen siquiera en el mundo angloamericanos, de México mismo, de esas galerías

háganse bajar cien hombres pregúnteseles qué casta de animal es república federada, y doymí pescuezo si no responden treinta mil desatinos ¡y esa es la pretendida voluntad general con que se nos quiere hacer comulgar como a niños!...<sup>158</sup>

Los argumentos de Teresa de Mier no correspondían a la realidad de México. La Nueva España fue un conjunto unido sólo en apariencia. Los distintos reinos primero, y después las intendencias, constituyeron las partes de un todo enlazado por las formalidades del virreinato y la fuerza militar; pero los intereses económicos y sociales de cada región no confluían dentro de un conjunto armónico. La falta de comunicaciones y transportes, la ausencia de una infraestructura destinada a apoyar el desarrollo interno, creó un sistema político y económico local, con sus respectivos mercados, que tenía conexiones generales únicamente en el capítulo relacionado con la Corona. Esta situación, acentuada por los grupos emergentes, continuó como un legado durante el siglo XIX. La única manera de mantener cierta concordancia entre las provincias y el centro fue la sugerida por Ramos Arizpe en el Acta Constitutiva y adoptada por el Constituyente; esto es, la forma republicana y federal.

La imposición del sistema federal por las provincias —anotó Rabasa— sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellos había dejado la guerra de separación los impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero, por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora del afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar.<sup>159</sup>

El mismo Rabasa no dejó de reconocer que el sistema establecido por el Acta y la Constitución era, para la época, el más complicado de todos, y que requería una delicada comprensión de sus principios inspiradores; pero insistió en que sus autores demostraron que “eran concededores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas”, y que “fuese cual fuese su opinión personal, obedecieron de buena fe el mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes celoso empeño de asegurar la libertad interior de los Estados como una garantía contra las usurpaciones del poder central”.<sup>160</sup>

La experiencia de los tres siglos coloniales, que dejó la profunda huella de una sustracción cíclica e irracional de la riqueza provincial, y el indudable abuso, de esta materia, del primer imperio, disminuyeron las posibilidades de cualquiera otra solución. El federalismo fue la respuesta política adecuada a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo pasado, y su significado ahondó tanto en la vida social de México que la antinomia federalismo centralismo se transformó, hasta 1857, en una

<sup>158</sup> Moisés González Navarro, “La era de Santa Anna”, en *Historia documental de México*, tomo II, pp. 177 y 178.

<sup>159</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, 1912, p. 14.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 15.

permanente batalla entre liberales y conservadores. El centralismo fue la doctrina de los intereses creados, y el federalismo el apoyo de quienes buscaron el progreso de la nueva república. Pero en este asunto hay algo más que adicionar. Los liberales eran republicanos y federalistas porque entendieron que estas expresiones políticas correspondían a los ideales definidos por Morelos en la Independencia, y también porque a través de las flamantes instituciones gubernamentales podrían encontrar acomodo, en el cuerpo social, los sectores demográficos liberados en el periodo de 1810 a 1821.

Las causas que determinaron la organización de un Estado federal en Norteamérica, a partir de la confederación original, no fueron las apuntadas por Teresa de Mier y sus seguidores. Desde mediados del siglo XVIII, las antiguas colonias inglesas, al lado de sus diferencias, desarrollaron una serie de características comunes y constitutivas de un denominador favorable a su posterior unificación; entre ellas convendría citar, como lo señala Alastair Buchan, el advenimiento en materia de garantías individuales, el general respeto a la libertad religiosa, el rechazo de los títulos nobiliarios y el creciente desenvolvimiento de un comercio regional que no pudieron impedir las autoridades reales.<sup>161</sup> Era indispensable fortalecer estos lazos. Y ocurrió cuando ciertos intereses económicos, nacidos durante los años que siguieron a la Independencia, entraron en contradicción con la política financiera de los estados confederados y con las amenazas y presiones populares. ¿Cuáles fueron esos intereses? Louis M. Hacker, al comentar los fundamentos y motivos de la Constitución de 1787, escribió lo siguiente:

Puede decirse, en general, que los grandes intereses sobre inmuebles, valores mobiliarios, bancos, manufacturas, tráfico de pieles y comercio exterior, que habían adoptado una posición conservadora durante la Revolución, deseaban una mayor estabilidad política de la que podía ofrecer cualesquiera de los acuerdos de la Convención o de los Estados verdaderamente soberanos y acariciaban la idea de una unión más poderosa que para el campo económico significaba pagar el interés y el principal de los valores del gobierno central y quizá de los gobiernos estatales, concentrar tratados de comercio con poderes extranjeros para la protección del propio en el exterior, crear un solo sistema aduanero para consolidar un amplio mercado interno y otros fines fiscales, establecer una marina que persiguiera la piratería, y ampliar las posibilidades de los negocios en escala nacional a las empresas de transporte, manufacturas y bancarias. Estas consideraciones fueron apreciadas por los hombres de negocios, tan pronto pudo percibirse lo inadecuado de la Confederación.<sup>162</sup>

Las necesidades económicas básicas de los grupos de mayor riqueza, las gestiones que realizaron y otros hechos que resulta innecesario recordar, llevaron a la realización en 1787, de una convención nacional convocada por el Congreso y destinada a reformar las bases de la Confederación.

La Convención —anotó Hacker— trabajó bien, pues se aprobó que no habían de ser las legislaturas de los estados las que ratificasen la Constitución, sino convenciones convoca-

<sup>161</sup> Ver Alastair Buchan, *The USA*, Oxford University Press, 1963, pp. 26 y 27.

<sup>162</sup> Louis M. Hacker, *Proceso y triunfo del capitalismo norteamericano*, Argentina, 1942, p. 189.

das con el propósito expreso, y que la aceptación de nueve estados era suficiente para su adopción, a pesar de no disponer sino de una cuarta parte de los hombres adultos en las elecciones convencionales y de existir una mayoría de delegados que habrían de oponerse con sus votos en New York, New Hampshire y Massachusetts; constituyendo en suma una minoría pequeña, pero bien organizada, de gran cultura, y seriedad, consiguieron los directores de la campaña en pro de la ratificación el consentimiento del noveno estado, no obstante la precipitación de algunas de ellas y las tácticas dilatorias adoptadas por otras.<sup>163</sup>

La ratificación, al fin, fue aprobada como ley del país. “Washington tomó el juramento en el Federal Hall de Wall Street, de la ciudad de New York, el 30 de abril de 1789. Los Estados Unidos de América disponían de su primer Presidente, y habían iniciado su historia como nación”.<sup>164</sup>

Los Estados Unidos adoptaron el federalismo como un sistema que fortalecería la expansión con base en un gobierno nacional; el programa de Hamilton, aprobado antes de que Washington abandonara sus funciones, muestra claramente esos propósitos y denuncia las preocupaciones medulares de los fundadores del gobierno norteamericano. No existe ningún paralelo con el caso de México. El federalismo en este país, como ya se indicó, implicó la función de mantener cierta unidad en el juego de intereses provinciales opuestos y contradictorios, y logró, con ello, echar las bases para una consolidación posterior. La prueba de esto es que, a pesar de lo que se consiguió al sancionarse la Constitución de 1824, apenas publicada esta Ley,

las legislaturas de los estados comenzaron a proponer enmiendas sin las cuales tenían por imposible el gobierno de la Nación. Había afán de intervenir en lo más alto de las funciones públicas; ningún empeño de prestigiar la Ley Fundamental; los estados, reconocida su soberanía, tendían a ser señores; tras el desprestigio de la soberanía nacional y la bancarrota de la fuerza, se buscaba la inconsistencia de la Ley Suprema...<sup>165</sup>

La lucha de conservadores y liberales se desató. El camino político de la república federal estaba trazado; pero el trasfondo social y económico del país se desenvolvía en medio de una permanente inestabilidad y zozobra. Es verdad, como lo señaló Reyes Heróles, que la realidad impuso el federalismo y el Congreso sólo legitimó una situación *de facto*.<sup>166</sup> Sin embargo, las ataduras de las estructuras coloniales que persistían impidieron que las instituciones creadas sirvieran de cauce a un desarrollo dinámico de la nación. La oposición del clero y de sus aliados levantó obstáculos aparentemente insuperables, y sirvió, a la vez, para atizar el liberalismo naciente. “Los partidarios de la Constitución se hicieron adversarios del clero y avanzaron sus ideas, echando en cara a la clerecía sus desórdenes y su falta de patriotismo; el clero culpó a la Constitución de ser origen de todos los males del país, y a sus defensores de demagogos, de impíos y

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>165</sup> Rabasa, *op. cit.*, p. 16.

<sup>166</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, 1957, tomo I, p. 417.

de incapaces para el gobierno..., la política se fraguaba en los conventos y las libertades públicas se discutían en los cuarteles”.<sup>167</sup>

Las desastrosas condiciones de la hacienda pública, la imposibilidad de definir una política de expansión de los sectores económicos y la insuficiencia para atender los más elementales servicios sociales, imposibilitaron la marcha del gobierno federal. Esta misma situación sirvió para agudizar la conciencia política de los grupos y partidos contendientes, y para definir sobre la base de análisis, los medios para superar la anarquía.

La situación de la hacienda pública en las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1824 puede apreciarse, aunque débilmente, a través de informes rendidos por los jefes del Estado y los secretarios del Tesoro.

En la *Memoria* de Mangino, secretario de Hacienda, presentada al Congreso en 1830, se habla de las graves consecuencias que produjo la emigración de capitales, y de la conveniencia de adoptar medidas para cubrir el deficiente del erario por medio de “economías que disminuyan en todo cuanto sea posible los gastos, y de ninguna manera por aumento de contribuciones”, pues

como ni los giros ni la confianza pública han podido reanimarse completamente, parece que en estos críticos momentos no sería prudente, ni tampoco provechoso, recurrir al establecimiento de nuevos impuestos, que no serían soportados sin disgusto público, y que servirían de rémora para los adelantamientos que es preciso promover y nunca embarazar en toda clase de giros, y en cuanto conduzca a la prosperidad de las fortunas privadas, de que depende esencialmente el tesoro público.<sup>168</sup>

Unos meses antes, el 1 de enero de 1829, cuando Guadalupe Victoria se dirigió al Congreso General durante la apertura de sus sesiones, apoyado en los datos recabados por el secretario de Hacienda, José Ignacio Esteva, habló del descubierto en que se encontraban las rentas federales, “cuya prosperidad o decadencia sigue inmediatamente los pasos de la del comercio, agricultura y minería”. Advirtió que “estos canales de la riqueza pública han padecido quebrantos de consideración, y es obra de sabiduría de las Cámaras el restablecimiento de la confianza que debe proporcionar el progreso futuro de su giro”.<sup>169</sup>

En 1835 las cosas seguían igual. Yáñez Ruiz recuerda que el secretario de Hacienda, Blasco, en su informe de mayo de ese año, hizo una relación detallada del estado desastroso de las finanzas públicas, señalando que la falta de confianza paralizó los giros y estancó la circulación de la riqueza, produjo la esterilización de los recursos “hasta el grado de agotar unos y reducir otros a una disminución asombrosa”.<sup>170</sup> Valentín Gómez Farías había declarado ante el Congreso, en enero de 1824, que “la hacienda pública clama por leyes bien meditadas y dignas de vuestra sabiduría, que la saquen

<sup>167</sup> Rabasa, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>168</sup> Citado por Yáñez Ruiz, *op. cit.*, tomo I, p. 322.

<sup>169</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La hacienda pública en México a través de los informes presidenciales*, México, 1951 p. 35.

<sup>170</sup> Yáñez Ruiz, *op. cit.*, pp. 324 y 325.

de la nulidad a que la redujeron los trastornos y desórdenes de la revolución. No hay objeto que reclame con más preferencia la atención del Congreso”.<sup>171</sup>

El problema de Texas puso al descubierto la pobreza de los recursos económicos del gobierno mexicano. Después de que Austin y Zavala estimularon y lograron reunir la convención que declaró, en noviembre de 1835, la independencia de esos territorios nacionales, Santa Anna, el *condotiero* de la época, marchó al norte acompañado de un ejército que fue derrotado y aniquilado en abril de 1836. En virtud de estos acontecimientos, el general Anastasio Bustamante comunicó al Congreso que el gobierno no estaba en posibilidad de conducir una nueva ofensiva contra los facciosos a causa de las circunstancias críticas que abrumaban a la nación y la absoluta falta de fondos en el erario público.<sup>172</sup> La política aconsejada por los secretarios de Hacienda en los años siguientes fracasaron totalmente, según consta en las memorias que presentaron Lebrija (1837-1838), Echeverría (1839) y Trigeros (1844).

Matías Romero, al juzgar la administración surgida de las Bases de organización para el gobierno provisional de la República, aprobadas en septiembre de 1841, hizo constar que

siguió una marcha retrógrada, estancó el tabaco, los naipes, la pólvora, el azufre y el salitre; prohibió a los extranjeros hacer el comercio al menudeo; expidió primero un arancel con derechos bajos, y poco después otro con derechos altos; enajenó las salinas principales de la república..., enajenó todos los bienes de temporalidades y las acciones del gobierno en las minas de Fresnillo; suspendió los pagos..., impuso préstamos forzosos; y concedió monopolios odiosos e insostenibles..., el agio tomó grande incremento durante esta misma administración.<sup>173</sup>

La anarquía y el desorden de los sistemas empleados para impulsar el desarrollo económico y mejorar los ingresos públicos fueron considerados por Luis de la Rosa en su *Memoria* de julio de 1845:

No sé si se pueda decir con propiedad que haya un sistema de hacienda en México, e ignoro si se pueden fijar con seguridad las bases sobre que tal sistema se halle establecido. Al ver que casi todo lo que es, o puede ser una riqueza, se halla gravado con impuestos, y que no obstante las contribuciones no rinden sino un producto muy pequeño comparado con el valor de la riqueza pública, se creería que el sistema de hacienda adoptado en nuestro país consistía únicamente en aumentar los ingresos del erario, más bien multiplicando las contribuciones que haciendo rendir a cada uno de ellos todo el producto que rendirían bajo una administración bien sistematizada... No veo que pueda establecerse jamás un sistema de hacienda, ni que sea posible nivelar las riquezas y los egresos del erario, en un país en que cada jefe de partido, al proclamar una nueva revolución, puede apoderarse del tesoro público como de una presa, y distribuirlo entre sus partidarios, como si fuese su herencia o patrimonio... La anarquía de ideas en materia de economía política no ha sido menos

<sup>171</sup> Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, p. 53.

<sup>172</sup> *Ibidem*, pp. 61 y 62.

<sup>173</sup> Matías Romero, *op. cit.*, p. 254.

funesta a la república. Sin advertir que la economía es una ciencia práctica, que tiene por base los hechos y datos estadísticos más bien que las teorías, y que no sé puede aplicar jamás sino modificando sus principios, siempre generales por los datos que ha ministrado la experiencia, se ha querido cambiar con un rasgo de pluma todo el sistema tributario de una nación; y sin contar todavía con los cuantiosos recursos que una fecunda imaginación habría concebido, se han distribuido súbitamente los recursos más positivos y las rentas que habían sido hasta entonces más productivas. Cada partidario de un nuevo sistema de economía política, ha atacado en sus escritos, como ruinoso al país, una clase de contribuciones... y el mal no ha consistido en que todas esas opiniones se hayan discutido por medio de la imprenta, sino en que los legisladores alternativamente las han adoptado y sancionado como leyes, y a poco las han desechado y abolido para formar nuevos sistemas, tal vez apoyados también en ilusiones.<sup>174</sup>

Luis de la Rosa, en su análisis, hizo una interesante referencia al contrabando (cuyos funestos efectos fueron señalados por el señor Trigeros en su *Memoria de Hacienda* de julio de 1844), la cual aporta una clara idea del influjo que esa actividad ilícita podía alcanzar. “Muchas veces —dijo De la Rosa— los poderosos contrabandistas han suscitado una revolución, han devastado y ensangrentado el país con una nueva guerra civil, únicamente por ganar un tanto por ciento más en sus mercancías”.<sup>175</sup>

Las dramáticas consecuencias de la guerra con los Estados Unidos (1845-1847), que concluyó en los Tratados de Guadalupe Hidalgo firmados en 2 de febrero de 1848, engendraron nuevas y múltiples causas de inestabilidad y desorganización imposibles de contener, a pesar del restablecimiento del sistema federal a través del Acta de Reforma de 1847, en la que se otorgó nueva vigencia a la Constitución de 1824. El principal promotor de estas reformas fue Mariano Otero.

El gobierno de José Joaquín Herrera (1848-1851), sostén de una línea moderada que aprovechó la “indemnización” acordada en favor de México en los Tratados de Guadalupe Hidalgo, y el de Mariano Arista (1851 a 1852), cuya renuncia abrió las puertas a la dictadura de Santa Anna, padecieron los efectos de la ruinoso situación nacional. El propio Arista, al anunciar su dimisión de la Presidencia (5 de enero de 1853), expresó lo siguiente: “Los acontecimientos que hoy ponen a la Nación y a sus instituciones al borde de un abismo, se anunciaron desde mi advenimiento al poder con la crisis del Tesoro, y con ella nacieron también la oposición y las dificultades que, cultivadas después empeñosamente por el espíritu de partido, han venido últimamente a dar por tierra con todo, incluso el respeto, la estimación y la fuerza moral de la autoridad”.<sup>176</sup>

La dictadura militar de Santa Anna estimuló el irracionalismo en el manejo de la cosa pública. En el breve periodo de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma.

<sup>174</sup>Yáñez Ruiz, *op. cit.*, pp. 407 a 409.

<sup>175</sup>*Ibidem*, p. 408.

<sup>176</sup>Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, p. 121.

No obstante los fugaces triunfos políticos de los liberales y la clara definición de sus propósitos, especialmente en 1833, las bases económicas y sociales legadas por la Colonia subsistieron entre 1824 y 1855. La deuda pública elevó su cuantía sin transformarse en un renglón dinámico por medio de inversiones productivas. El clero aumentó sus riquezas y los terratenientes ampliaron su dominio en el campo. La industria, la minería y el comercio continuaban en manos de grupos selectos, y las grandes mayorías de la población en una condición tan deplorable como la que prevaleció durante el virreinato.

¿Cuáles fueron las consecuencias políticas de esta grave situación económica y social del país? Rabasa resumió la historia de las primeras décadas del México independiente en esta forma:

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes que produjeron, como obra, una *Acta Constitutiva*, tres constituciones y una *Acta de Reformas*, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos sabían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad.<sup>177</sup>

Una versión más reciente de los acontecimientos ofrece los siguientes saldos:

En efecto, en ese periodo (los 33 primeros años de la vida independiente), rigieron al país cuatro constituciones, dos repúblicas centrales y dos federales, más la última dictadura de Antonio López de Santa Anna. Dos de los numerosos titulares del poder ejecutivo fueron fusilados: el emperador Iturbide y el presidente Guerrero, precisamente los autores de la independencia. Sólo la primera república federal tuvo un periodo normal, el de Guadalupe Victoria, y la segunda la transmisión pacífica del poder por José Joaquín de Herrera. Santa Anna domina la escena nacional del *Plan de Veracruz* al de Ayutla, por eso con sobrada razón Alamán pudo escribir que la historia de esos años puede llamarse con propiedad la historia de las revoluciones de Santa Anna. En unas cuantas dicotomías suele resumirse la historia de ese tercio de siglo: monarquía contra república; federación contra centralismo; democracia *versus* oligarquía; clase media contra clero, milicia y propietarios territoriales; liberales contra conservadores; simpatizadores de Estados Unidos contra partidarios de Europa, etc. Un esquema simplista indicaría que al final las dicotomías parecen escindir-se tajantemente, de modo que de un lado figuren la constelación república federal, democrática, liberal, burguesa y pro yanqui, y del otro monarquía, centralismo, conservatismo y oligarquía europeizante. Se ha dicho que con el *Plan de Iguala* el país conquistó la independencia, pero no la libertad. Esto es, separación de España pero mantenimiento del

<sup>177</sup>Rabasa, *op. cit.*, p. 9.

*statu quo*. El esfuerzo de unos por conservar el legado de Iguala y el de otros por destruirlo, empeñó al país en una lucha de un tercio de siglo.<sup>178</sup>

La intensidad de la lucha desatada durante el primer tercio del siglo XIX no fue inútil. Los liberales y los conservadores construyeron entonces dos modelos ideológicos para resolver los problemas económicos y sociales, y ellos constituyen la antinomia fundamental que se debatió hasta el triunfo del Plan de Ayutla. Son muchos los matices que caracterizan esos modelos. Aquí será suficiente sólo señalar, a grandes líneas y en forma general, las principales tesis que sostuvieron esos grupos. El pensamiento liberal fue representado por la generación de 1833. El doctor Mora es considerado aún como su teórico más destacado. En el extremo contrario, el de los conservadores, cuenta principalmente Lucas Alamán. Existió el modelo intermedio, el de los moderados, impreciso, fluctuante, casi inaprehensible y lleno de confusiones y sorpresas. Hubo una preocupación general que abarcó todos los “partidos” sin identificarlos. Por lo contrario, agudizó sus animosidades y violentó sus contradicciones. Tal fue la preocupación por el problema religioso. Rabasa escribió:

El clero se empeñó en presentar como incompatibles el catolicismo y el liberalismo para hacer inseparables el sentimiento religioso y la filiación política; pero, en cambio, los liberales... marcaron la distinción entre el clero y la Iglesia y entre la Iglesia y los dogmas, de suerte que llamaron a sus enemigos “clericales” sin abjurar por su parte del título de católicos. Pero en aquella época de transición, en que más que una lucha de principios había una evolución dolorosa de conciencias, y en que cada hombre antes de combatir al adversario, comenzaba por luchar consigo mismo, muchos, quizá la mayor parte, permanecían en la indecisión, querían hacer de la perplejidad el punto medio y llegaban a creer de buena fe que los extremos tenían una línea de acomodación aconsejada por la razón, por el patriotismo y por los principios religiosos. Éstos formaron el partido moderado, que si parecía avanzado en tolerancia, era reaccionario en política, y del cual se pasaba mucho más fácilmente al clericalismo neto que al liberalismo puro; partido esencialmente débil, puesto que tenía que componerse de hombres débiles, y que perjudicó profundamente a la evolución rápida del liberal, porque éste se veía inclinado con frecuencia a confiar en los hombres de aquél, por la proximidad de sus principios y la elasticidad de sus concesiones.<sup>179</sup>

El modelo liberal del primer tercio del siglo pasado fue claramente expuesto por José María Luis Mora en su *Programa de los principios políticos que en México ha profesado el partido del progreso, y de la manera con que una sección de este partido pretendió hacerlos valer en la administración de 1833 a 1834*.<sup>180</sup> El autor resumió en ocho puntos las ideas esenciales que integran dicho modelo:

- 1º. Libertad Absoluta de Opiniones, Supresión de las Leyes Represivas de la Prensa;
- 2º. Abolición de los Privilegios del Clero y de la Milicia;

<sup>178</sup> González Navarro, *op. cit.*, p. 159.

<sup>179</sup> Rabasa, *op. cit.*, p. 30.

<sup>180</sup> Mora, *Revista Política, op. cit.*, pp. 108 y ss.

- 3°. Supresión de las Instituciones Monásticas, y de todas las leyes que atribuyen al Clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato del matrimonio, etcétera.
- 4°. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante;
- 5°. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada al derecho de los particulares;
- 6°. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral;
- 7°. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos, y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado; y
- 8°. Garantía de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.

Los citados ocho principios son los que constituyeron en México, afirma Mora, “el *símbolo político* de todos los hombres que profesan el progreso”, e inspiraron también la práctica concreta de una administración, la de Valentín Gómez Farías de 1833 a 1834, derrotada por los militares de Santa Anna y sus socios amantes del *retroceso*. Mora aconsejaba a los moderados llevar adelante tales principios “por medidas prolongadas y enérgicas”.

Es fácil comprender que el modelo liberal respondía a cuatro necesidades básicas del país: *a)* El respeto a los derechos del hombre, violentados por las administraciones públicas apoyadas en la tradición conservadora, la intolerancia religiosa y la brutalidad militar. *b)* La supresión de fueros y privilegios cuya existencia mantenía trabado el desenvolvimiento de la República. *c)* La promoción de la circulación de la riqueza, estancada en las manos de los grupos minoritarios, y la aplicación de una política económica y social orientada a estimular el crecimiento del producto nacional y la elevación de los niveles de la vida. *d)* El estímulo a la unidad nacional por medio de la colonización de las vastas extensiones del territorio marginadas por la distancia y la ausencia de una población fuertemente enraizada en las costumbres y sentimientos mexicanos.

“La abolición de los privilegios del clero y de la milicia —escribió Mora— era entonces, como es hoy, una necesidad real, ejecutiva y urgente...”<sup>181</sup> pues ellos representaban un definitivo obstáculo al cambio social. Los privilegios eran la expresión del “espíritu del cuerpo social” organizado en forma opuesta a los intereses morales

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 114.

y materiales del desenvolvimiento nacional y democrático. Su origen, advirtió Mora, se encuentra en la antigua España: “No sólo el clero y la milicia tenían fueros generales que se subdividían en los de frailes y monjas en el primero, y las de artillerías, ingenieros y marina en el segundo: la Inquisición, la Universidad, la Casa de Moneda, el Marquesado del Valle, los mayorazgos, las cofradías y hasta los gremios tenían sus privilegios y sus bienes, en una palabra, su existencia separada. Los resultados de esta complicación eran muchos; y todos fatales al espíritu nacional, a la moral pública, a la independencia y libertad personal, al orden judicial y gubernativo, a la riqueza y prosperidad nacional y a la tranquilidad pública”.<sup>182</sup> La observación es rigurosamente exacta. Cuando Mora subraya la disconformidad entre “espíritu de cuerpo” y “espíritu nacional” está denunciando la lucha entre la pervivencia del feudalismo colonial y la emergente nacionalidad mexicana. No es posible la armónica convivencia de los fueros y la nación, y como el partido del progreso estaba al lado de la última, la cancelación de las corporaciones y sus privilegios se transformó en un objetivo del programa liberal.

La batalla contra el “espíritu de cuerpo” tenía un carácter global. Su existencia suponía la imposibilidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos; la integración de los hombres y sus grupos dentro de una comunidad de bienes materiales y morales; la igualdad ante la ley y los tribunales; y la expansión de un sistema económico capaz de satisfacer las aspiraciones de los distintos estratos de la sociedad. Mora recuerda que ya el gobierno español sabía los inconvenientes y obstáculos que oponen a la marcha social “las clases privilegiadas y los cuerpos políticos, y todas sus medidas después de 60 años estaban calculadas para disminuir su número y debilitar su fuerza. Todos los días se veía desaparecer alguna corporación o restringir y estrechar, los privilegios de alguna clase; pero hasta 1812 quedaban todavía bastantes para complicar el curso de los negocios. La Constitución que se publicó en este año abolió todos los fueros con excepción del eclesiástico y militar, y ella tuvo en esta parte todo su efecto desde 1820, segunda época de su proclamación en México... Desaparecieron, en verdad, los gremios, las comunidades de indios, las asociaciones privilegiadas de diversas profesiones... los mayorazgos y la multitud innumerables de fueros concedidos a ciertas profesiones, personas, corporaciones y oficinas; pero quedaron todavía el clero y la milicia con los fueros que gozaban, y las universidades, los colegios, las cofradías y otras corporaciones, que aunque ya sin privilegios, conservaban la planta de su antigua organización de la cual son consecuencia forzosa las tendencias a destruir o desvirtuar el nuevo orden de cosas”.<sup>183</sup>

La generación de 1833 consideraba al clero como enemigo de las siguientes aspiraciones: *a)* de la organización política representativa y federal; *b)* del deseable aumento de la población; *c)* de la difusión y la mejoría de la educación pública y privada; *d)* de la paz y armonía que deben reinar entre México y las naciones extranjeras que han celebrado tratados con la República; *e)* de la libertad civil y la independencia personal; y *f)* del poder soberano de la nación. En síntesis: la educación del clero, “sus

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>183</sup> *Ibidem*, pp. 124 y 125.

principios y su constitución misma, se hallan en abierta y diametral oposición, con los principios de organización, y resultados sociales que se buscan y procuran por el sistema representativo con los progresos de la población y de la riqueza pública, con la educación nacional, con los medios del saber, y con la armonía y respeto de las potencias extranjeras”.<sup>184</sup> El problema que derivó de esta situación no dependía de las personas, sino de las cosas mismas. Por esto, la corporación clerical, independientemente de sus miembros, aglutinó un poder capaz de enfrentarse al de la República. Esta capacidad según Mora, tenía una doble raíz: su profunda influencia en el pueblo desde los tiempos de la colonia, y la enorme riqueza concentrada en sus manos muertas.

La milicia fue la segunda grave preocupación de los liberales. Con todas las agravantes propias de las corporaciones privilegiadas, “la milicia deriva su poder especial del ejercicio de la fuerza brutal en veintiséis años de guerras durante los cuales ha ejercido el imperio más absoluto. Leyes, magistratura, gobierno, personas y cosas, fondos públicos y particulares, todo ha estado más o menos pero realmente sometido al poder militar, ejercido bajo diversas denominaciones y formas. La milicia bien sea que ataque al gobierno, bien que parezca que lo defiende, es y se considera a sí misma como un cuerpo independiente, que no vive en la sociedad sino para dominar y hacerla cambiar de formas administrativas y principios políticos, cuando las unas o los otros sean o entienden ser opuestos a los principios constituidos de esta clase privilegiada”.<sup>185</sup>

La aplicación de las Leyes de Reforma confirmó las razones de los liberales. Leopoldo Solís anotó:

La movilidad de los factores productivos se cita con frecuencia como una condición necesaria del proceso de desarrollo económico. Si algo puede inferirse de este estudio es que cada nueva oportunidad de asignar factores a usos distintos más eficientes, recibe respuesta en forma de mayor dinámica productiva. La desamortización de Juárez permitió que con la propiedad urbana y rural se emprendieran nuevas actividades; fue, en efecto, un paso hacia la economía capitalista basado en transacciones de mercado.<sup>186</sup>

El ingreso al mercado de las tierras que el clero tenía concentradas en su poder tuvo importantes repercusiones en el sistema de la producción de bienes y servicios. Una de ellas afectó al sector industrial.

La inestabilidad política que matizó la vida mexicana durante la guerra de Independencia y los primeros decenios del México independiente, no impidió que a mediados del siglo se establecieran fábricas que utilizaban ciertos adelantos tecnológicos de la revolución industrial, motores de vapor, husos, telares mecánicos. Así se instalaron fábricas, aunque de pequeño tamaño, de telas de algodón y lana, papel, vidrio, etc. Las dificultades a que se enfrentaban los productores para operar a niveles que rindieran economías de escala eran,

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 136.

<sup>186</sup> Leopoldo Solís M., *Apuntes para el análisis del desarrollo económico de México*, México, sin fecha, edición mimeográfica, p. 7.

sin embargo, casi insuperables, debido a deficiencias de localización y a falta de integración de los mercados locales en un mercado nacional. Esto era resultado de las alcabalas, de las deficiencias del transporte y, en general, de la anarquía económica caracterizada por sus unidades de producción y consumo casi insuficiente.<sup>187</sup>

La movilización del mercado y su expansión desde niveles locales hasta el nivel nacional ofreció un aliciente poderoso a la producción industrial. Con la excepción de las artesanías indígenas practicadas en economías de autoconsumo, las manufacturas y talleres urbanos recibieron el impulso positivo de la desamortización. Lo mismo ocurrió en el comercio interior y exterior y en las formas de tenencia de la tierra, y de manera paralela, en la estratificación social urbana y rural. Aparte del desarrollo latifundista que siguió a la desamortización,

en las ciudades, donde la riqueza adoptaba principalmente la forma de edificios, tierras y capital comercial —en forma de inventarios— la desamortización creó posibilidades de ganancia hasta entonces inexistentes; en la compraventa de los bienes urbanos liberados se acumularon capitales que pusieron a sus poseedores en condiciones de emprender o financiar empresas mayores. Una de éstas fue producir bienes para el mercado interno usando nuevas técnicas. Las primeras instalaciones fabriles destinadas a satisfacer la demanda interna fueron obra de residentes, muchos de ellos extranjeros enfrascados en actividades comerciales.<sup>188</sup>

Los liberales previeron oportunamente que las corporaciones clericales y militares, enlazadas por múltiples causas, impedían el cambio de las relaciones económicas y sociales de producción y en consecuencia, que ellas frenaban cualquier esfuerzo en favor del progreso nacional. La generación de Mora y Gómez Farías complementaba su política de desamortización con la necesidad de suprimir las instalaciones monásticas y las leyes que atribuían al clero facultades para intervenir en los negocios civiles. Esto es, exigía la separación entre la Iglesia y el Estado.

Otras consideraciones hicieron se contase en el programa de las reformas proyectadas en 1833 la devolución, al poder civil, de los registros cívicos y los arreglos concernientes al estado de las personas. Un poder extraño al de la nación se hallaba de muchos siglos atrás en posesión de reglar casi por sí mismo el estado civil de los ciudadanos en orden al poder público nacional... La administración de 1833 creyó de su deber poner un término a este estado de cosas, dejando al clero para los efectos espirituales la posesión en que se halla, pero reservando a sus leyes y tribunales el arreglo y decisión de estas materias en orden a los efectos y fuero civil.<sup>189</sup>

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 5. Algunos aspectos de la industria nacional en los mediados del siglo XIX pueden verse en “La industria nacional y el comercio exterior (1842-51)”, en *Colección de documentos para la historia del comercio exterior*, VII, México, 1962.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>189</sup> Mora, *Revista Política*, *op. cit.*, pp. 147 y 149.

La desamortización y la supresión de los privilegios no implicaban la persecución religiosa ni el ateísmo en el modelo liberal. Su propósito era el de cancelar la fuerza política del clero, opuesta al gobierno civil y al desenvolvimiento de la sociedad. La clara separación entre clero y religión postulada por los liberales tuvo sus fuentes en la doctrina del cura Hidalgo, contenida en su famosa respuesta al Santo Oficio, ya comentada. La doctrina social de Morelos también encuentra ecos en el pensamiento liberal. La intención de reparar la bancarrota de la propiedad territorial para aumentar el número de propietarios, estimular la circulación de esta riqueza y facilitar medios de subsistencia a las clases indigentes, constituye un renacimiento de lo declarado en el punto 12 de los Sentimientos de la Nación. En el modelo del liberalismo se agregaron, como capítulos fundamentales de la política para elevar los niveles de vida, el de la educación popular y el del rescate, para la nación, de los bienes de las artes y las ciencias mediante el establecimiento de centros de enseñanza. Mora afirmó: “El elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo es el buen uso y ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas, sin las cuales no puede haber gobierno popular. Si la educación es el monopolio de ciertas clases o de un número más o menos reducido de familias, no hay que esperar ni pensar un sistema representativo, menos republicano y todavía menos popular. La oligarquía es el régimen inevitable de un pueblo ignorante...”<sup>190</sup> Por esto se trazó un programa de trabajo que comprendía los renglones de la educación primaria, media y superior tanto en los aspectos de la enseñanza general y técnica como en el de las humanidades y las ciencias. La revolución educativa, para la concepción liberal, era un instrumento esencial de la política social de la República, y una necesidad básica para liberar del influjo colonial la conciencia de los ciudadanos. Aparte de la inutilidad de la instrucción que se impartía en la Universidad y en el Colegio de Santos, en las otras instituciones se halló que la pedagogía era “defectuosa en sus bases mismas”. Mora escribió:

La educación en los colegios es más bien monacal que civil”. Y lo mismo ocurría en la enseñanza y sus métodos: estos últimos, por ejemplo, se reducían a la elección de un autor con la reciente fecha de cincuenta a cien años de atraso, cuyas doctrinas se explicaban bien o mal por el catedrático, y se sostenían aun contra la misma evidencia. Este hábito de dogmatismo, que no es propio sino de las materias religiosas, se extendía y se extiende a ramas que son susceptibles de aumento o perfección en la substancia y en el modo... Pero nada más irracional que contar los castigos entre los medios de enseñanza... el proloquio de que la letra con sangre entra... es todavía reclamado y puesto en acción con bastante frecuencia por nuestros institutores...<sup>191</sup>

Todos los males existían en la educación, y por esto los liberales se propusieron la ejecución de los siguientes tres puntos: *a)* destruir cuanto era inútil o perjudicial a la educación y la enseñanza; *b)* establecer ésta en conformidad con las necesidades generadas por el nuevo estado social; y *c)* difundir entre las masas los medios más pre-

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 215 y ss.

<sup>191</sup> *Ibidem*, pp. 228-234.

cisos e indispensables de aprender. La historia recogió en sus páginas los testimonios de la enfurecida presión desatada por el partido del retroceso contra los proyectos de educación que los liberales iniciaron en el periodo 1833 a 1834.

Un último capítulo del modelo liberal merece atención especial: se trata del relativo a la deuda pública. La generación de los liberales percibió la urgencia de sanear el crédito del Estado, y se propuso, entre otras medidas, ocupar los bienes eclesiásticos y destinar sus frutos al pago de los intereses de la deuda y más tarde a su amortización, “sin que ninguno de sus productos pudiese entrar en las arcas nacionales, ni aplicarse temporal o perpetuamente a otros objetos”.<sup>192</sup> No fue dable, por razones bien conocidas, llevar adelante el proyecto; pero, en cambio, se dejó testimonio de la indudable importancia del problema y de las dramáticas causas que lo originaron: “México —escribió Mora— ha contraído y sigue contrayendo una deuda enorme, *por la milicia privilegiada, y para la milicia privilegiada*: y que esta deuda no puede ser amortizada ni pagados sus intereses haciendo uso de los medios ordinarios; porque todas las ramas de la riqueza pública se hallan en bancarrota, o no pueden tener sobrantes para el fomento y creación de los capitales, cuyos productos se consumen en gastos improductivos. Que dicha deuda tampoco puede ser pagada; ni por los medios extraordinarios: porque se quiere conservar al clero y para el clero el único fondo disponible al efecto. En suma, y para reducirlo todavía en dos palabras y a su más simple expresión: la milicia ha creado la deuda nacional, y es causa de la miseria pública; y el clero contribuye a perpetuarlas, impidiendo el pago de la una, y la cesación de la otra. Dígase ahora, que no tenía razón la administración Farías y los hombres de 1833, para aplicar todos sus esfuerzos a fin de que desapareciesen de la escena política estas dos clases privilegiadas”.<sup>193</sup>

Los consejos del doctor Mora a los liberales moderados fueron echados por la borda. Ellos no se ocuparon de conducir el programa liberal por el camino de las “medidas prolongadas y enérgicas”, como lo sugerían los partidarios de Farías. El fracaso de su política transaccionista se mostró claramente en la administración de don José Joaquín de Herrera y en la sorprendente renuncia de Arista. La invasión norteamericana, fuentes de graves consecuencias para el país y de increíbles confusiones en la conciencia política de los mexicanos<sup>194</sup> no indujo transformaciones importantes en la conducta de los moderados, y por ello, ante la prueba de su ineficiencia, los conservadores aprovecharon la coyuntura para llevar a la Presidencia al general Antonio López de Santa Anna. En el convenio de 6 de febrero de 1853, firmado por Juan Bautista Ceballos, presidente interino y sucesor de Mariano Arista, y el general Uruga, se estableció que el jefe del Poder Ejecutivo que se eligiera dispondría, hasta la promulgación de una nueva Constitución, de las facultades necesarias para restablecer el orden social, planear la administración pública, formar el erario nacional y adoptar otras disposiciones en

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 214 y 215.

<sup>194</sup> Véase el testimonio contenido en una carta escrita por José Fernando Ramírez, el 8 de marzo de 1847, publicada por Genaro García y Carlos Pereyra en el tomo III de los *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, con otras cartas de dicho autor, bajo el título de “México durante su guerra con los Estados Unidos, México, 1905, pp. 270-282.

materia judicial. El 20 de abril del mismo año, ante el presidente de la Suprema Corte, Santa Anna se encargó del Poder Ejecutivo investido de las facultades extraordinarias que se le otorgaron.

La reaparición de Santa Anna con grandes poderes en el marco de la política nacional sirvió para que el partido conservador denunciara francamente y sin timidez alguna el propósito de su tambaleante y destructiva doctrina. Porfirio Parra comentó al respecto:

El organizador de la dictadura, el famoso don Lucas Alamán, en carta dirigida al general Santa Anna antes que viniese a tomar posesión del poder que se le preparaba, había expresado con ruda franqueza y sin adular en nada ni lisonjear el amor propio del vanidoso caudillo, las ideas de gobierno que debían orientar y dirigir la administración que se preparaba. Santa Anna, bien aconsejado, había de ser el resumen de la nueva administración.<sup>195</sup>

En la citada carta de Lucas Alamán, de 23 de marzo de 1853, se encuentran las bases del sistema ideado por los conservadores para el manejo de la cosa pública. Representa, por lo demás, la definición madura de una línea política sostenida, desde los orígenes de la nación, por quienes resistían a todas las formas de la civilización moderna. La monarquía propuesta por José María Gutiérrez Estrada en su conocida *Carta de 1840*,<sup>196</sup> se transformó en el ejercicio de una tiranía apoyada por “toda la gente propietaria, el Clero y todos los que quieren el bien de la patria...”, según reza el texto de Alamán.

¿Cómo podría caracterizarse el modelo político diseñado por el pensamiento conservador?

Son varios los principios declarados en el documento de 1853, a saber:

1. Aun cuando los conservadores no se encuentran organizados como una masonería, sus puntos de vista resumen la expresión del clero y los grupos que poseen la riqueza del país.
2. La conservación de la religión católica y sus fueros y privilegios.
3. La restricción de la libertad de pensamiento e imprenta por una intervención de la autoridad pública que impida la circulación de “obras impías e inmorales”.
4. La constitución de un gobierno con la fuerza necesaria para cumplir sus deberes, aunque sujeto a responsabilidades que eviten los abusos.
5. Una fuerza militar para proteger el orden implantado, perseguir a los indios bárbaros y guardar la seguridad en los caminos.
6. La decidida lucha contra la Federación, el sistema representativo, los ayuntamientos electivos y todo lo que se llama elección popular, mientras no descansen sobre otras bases.
7. La sustitución del Congreso por consejos poco numerosos que preparen los trabajos.

<sup>195</sup> Porfirio Parra, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

<sup>196</sup> J. M. Gutiérrez Estrada, “Carta dirigida al Excelentísimo Sr. Presidente de la República sobre la necesidad de buscar en una convención el posible remedio de los males que aquejan a la República, y opiniones del autor en *Colección de Documentos Políticos-Económicos*, México, 1948, tomo I. p. 72 y ss.

8. La modificación de la división territorial por una que haga olvidar la forma de los estados y facilite la buena administración, “siendo éste el medio más eficaz para que la Federación no retoñe”.
9. El dominio de una opinión pública dirigida por medio de los principales periódicos de la capital y de los estados, publicaciones dependientes de los conservadores, y de la fuerza moral “que de la uniformidad del clero, de los propietarios y de toda la gente sensata que está en el mismo sentido...”.
10. El establecimiento de un gobierno fundado en la energía de carácter de un hombre y apoyado en los recursos de las clases conservadoras.

La carta de Alamán concluye con estas frases: “Tiene usted, pues, a la vista, lo que deseamos, con lo que contamos y lo que tenemos. Creemos que estará por las mismas ideas; mas sí así no fuere, tememos que será gran mal para la nación y aun para usted... En manos de usted, señor general, está el hacer feliz a su patria colmándose usted de gloria y de bendiciones”.<sup>197</sup>

Porfirio Parra comentó el modelo conservador en forma irónica y tajante. “Perfectamente definidas —dijo— quedaban en esta carta las aspiraciones del partido conservador. La religión era declarada el único vínculo entre los mexicanos; se proscribía la tolerancia de cultos, calificada de herética en el orden religioso y de anárquica en el político; se quería mantener el esplendor del culto, y para ese efecto se aseguraban al clero sus inmunidades y la posesión de sus bienes, de sus cuantiosos bienes, que comprendían la mitad de la fortuna pública. La alianza íntima, estrecha, indisoluble y duradera entre la potestad civil y la eclesiástica era también ideal del partido conservador, y para detallar tal alianza se habría de celebrar con el Papa el concordato respectivo. Las formas políticas más propias para realizar tales aspiraciones están igualmente bien definidas... ¡Abajo la Federación!, régimen político que confiere soberanía a los estados, a fin de que no lleguen a ser gobernados por impíos como Melchor Ocampo, o como lo fue Zacatecas en 1833, por Francisco García, que osen atacar la inmunidad eclesiástica a los bienes eclesiásticos, *mili me tangere* del partido conservador, ¡Abajo el sufragio popular!, que puede traer el gobierno de las turbas. ¡Abajo el gobierno representativo!, que ejercita a los ciudadanos en la vida pública, cultivando con tal ejercicio sus facultades. ¡Abajo la democracia!, esa doctrina herética e impía que equipara las sociedades a organismos, que equipara a los miembros de la sociedad a las celdillas vivientes que en un cuerpo organizado contribuyen con sus energías al desarrollo de la vida común, que considera aun a los nacionales más humildes como unidades conscientes y personales, capaces de comprender la ley, de aceptar libremente deberes y de cumplirlos o de ejercitar derechos. Acaso más tarde podrá haber sufragio; pero será restringido, el de los privilegiados, el de los acomodados: sólo ellos tomarán parte en la cosa pública: el jornalero de los campos, el artesano de las ciudades, son parias, análogos a los que en el régimen colonial eran las infames castas y los despreciables léperos. Según el partido conservador sólo la gente decente tenía derecho a gobernar”.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> José C. Valadés, *Lucas Alamán, estadista e historiador*, México, 1938, pp. 528 y ss.

<sup>198</sup> Parra, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

La muerte de Alamán, en junio de 1853, y el desmedido abuso de la arbitraria y violenta tiranía de Santa Anna, junto con la imposibilidad del gobierno conservador para resolver los graves problemas del país, provocaron el levantamiento popular de Ayutla. Juan Álvarez, el antiguo compañero de Morelos, e Ignacio Comonfort, coronel retirado y exadministrador de la aduana de Acapulco, hombre de ideas moderadas y patrocinador del Estatuto Orgánico Provisional, de 1856, encabezaron el movimiento contra la dictadura.

Los autores del Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco expresaron con toda claridad los motivos que los llevaron a la rebelión. En el documento, publicado en 1 de marzo de 1854, se expresaron las siguientes consideraciones:

Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados: que los mexicanos, tan celosos de su libertad, se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto ejercido por un hombre a quien tan generosa como deplorablemente confiaron los destinos de la patria; que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, sólo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos, y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos; que el plan proclamado en Jalisco, y que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, contrariando el torrente de la opinión, sofocada por la arbitraria restricción de la imprenta; que ha faltado al solemne compromiso que contrajo con la nación al pisar el suelo patrio, habiendo ofrecido que olvidaría resentimientos personales, y jamás se entregaría en los brazos de ningún partido; que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella (La Mesilla), sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria para ser lanzados después como sucedió a los californianos; que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre; y, por último, que atendiendo a que la independencia nacional se halla amagada, bajo otro aspecto no menos peligroso, por el general Santa Anna: usando de los mismos derechos de que usaron nuestros padres en 1821 para conquistar la libertad, los que suscriben proclaman y protestan sostener hasta morir, si fuese necesario, el siguiente plan...

En el contexto del Plan de Ayutla, resumido en nueve puntos, se mantienen, en términos generales, cuatro fundamentales resoluciones: *a)* La supresión de la dictadura santanista. *b)* La instalación de un congreso extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de una república representativa y popular. *c)* La derogación de la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación; *d)* La transformación del ejército en un instrumento del gobierno para apoyar el orden y las garantías sociales.

Un ligero análisis del breve documento transcrito por Carlos Crespo, el secretario de la Junta de Ayutla, echa por tierra las aparentes deficiencias que se han atribuido al plan. La generación de 1854 percibió claramente el problema que debía resolver. Era

indispensable aniquilar los cimientos ultraconservadores en que descansaba la política de los enemigos del progreso; reafirmar las aspiraciones orientadas a promover la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes desde la Colonia; y también constituir la nación de acuerdo con los propósitos declarados durante el periodo de la insurgencia. La unidad de la doctrina liberal mexicana halló limpia expresión en la proclamación de los hombres de Ayutla, al invocar, como base del plan, los mismos derechos que usaron los padres de la patria para conquistar la libertad.

Las reformas de Acapulco, de 11 de marzo del mismo año (1854), agregaron a las consideraciones un deliberado reconocimiento de la doctrina liberal. En este segundo documento se afirma “que las instituciones liberales son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualesquiera otras; y que se encuentran en inminente riesgo de perderse bajo la actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se han dado a conocer ya de una manera clara y terminante con la creación de órdenes, tratamientos y privilegios y abiertamente opuestos a la igualdad republicana”. En los puntos octavo y décimo se amplía la fe republicana y democrática de los revolucionarios de Ayutla: por el octavo se derogaron los efectos de las leyes vigentes que pugnaban contra el sistema republicano, y por el décimo se apuntaló la presencia de la soberanía al admitirse que “si la mayoría de la nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan, los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana”.

Fue unánime el apoyo del pueblo al llamado de Ayutla. La respuesta significó, “cual ninguna otra en México, un verdadero levantamiento popular... Los oprimidos, los tiranizados por la larga dominación de los privilegiados y los conservadores, estaban sedientos de sacudir aquel yugo de tantos años, y cuando el extremo de la opresión hizo saltar en el sur la revolución, todos esos oprimidos, todos esos tiranizados la secundaron de un modo espontáneo por un movimiento irresistible hacia la libertad, innato en el hombre; y tanto fue así que muchos pueblos de los que más se apresuraron a pronunciarse no conocían, bien a bien, el Plan de Ayutla, y le seguían sólo porque se les decía que era un plan liberal”.<sup>199</sup>

El peso específico del liberalismo era definitivo; pero también los atributos propios de la rebelión de Juan Álvarez y sus partidarios, que ofrecieron al país un auténtico renacimiento nacional. Esas características las reseñó Ignacio Burgoa en términos muy precisos. El Plan de Ayutla, dijo Burgoa, propendió a derrocar violentamente la dictadura santanista, tuvo como propósito establecer la “igualdad republicana” mediante la abolición de “órdenes, tratamientos y privilegios” abiertamente opuestos a ella, pugnó por la organización “estable y duradera” del país mediante un orden constitucional republicano, representativo, popular y respetuoso de las garantías individuales, e hizo surgir con perfiles ideológicos perfectamente marcados al partido liberal que sostuvo con las armas la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Enrique Olivarría y Ferrari, “México independiente, 1821-1855”, en *México a través de los siglos*, tomo IV, p. 856.

<sup>200</sup> Ignacio Burgoa, “Reseña histórica sobre la situación político-jurídica de México desde 1810”, en *Plan de Ayutla, Conmemoración de su Primer Centenario*, México, 1954, pp. 83-84.

Los hechos se sucedieron rápidamente. Santa Anna tomó posesión de la Presidencia en 20 de abril de 1853 y dejó el poder en 9 de agosto de 1855; el 4 de octubre del mismo año, después de los reajustes discutidos en la reunión de Cuernavaca, fue nombrado presidente interino de la República el general Juan Álvarez, el modesto caudillo del Sur. Unos meses después, por razones muy conocidas y con base en las facultades que le otorgaba el Plan de Ayutla, Álvarez renunció a la Presidencia y designó como sustituto al general Ignacio Comonfort, quien tomó posesión en 11 de diciembre de 1855.

Justo Sierra comentó el fin de la era de Santa Anna en los siguientes términos:

Todo un periodo de nuestra historia desaparecía con él, no sin dejar largos y sangrientos rostros, a manera de visos rojos de crepúsculo. La historia nacida de la militarización del país por la guerra de independencia y de la anarquía sin tregua a que nuestra educación nos condenaba, manifestaciones morbosas, pero fatales, de nuestra actividad personificada en Santa Anna, iba a concluir, la tragedia perdía su protagonista. Lenta, pero resuelta y definitivamente, otro periodo histórico, otra generación, otra República iban a entrar en escena.<sup>201</sup>

Las palabras de Sierra no eran un mero recurso literario. La historia de las generaciones mexicanas había cambiado radicalmente. Así lo mostró González Navarro al analizar la época: “Destaca la presencia de la juventud en el campo liberal y de los viejos en el conservador; éstos sólo tuvieron dos notables excepciones, Osollo y Miramón, aquéllos a Juan Álvarez. Grande fue el número de liberales que al tiempo de la revolución de Ayutla tenían alrededor de 25 años, abogados que trocaron la pluma por la espada: Porfirio Díaz, Ignacio Zaragoza, Pedro Ogazón, Francisco Zarco, Vicente Riva Palacio, Ignacio L. Vallarta, etc. Los más destacados campeones del conservadurismo, en cambio, eran gente de más de 50 años en esa fecha: Espinosa, Couto, Almonte, etc. Una generación intermedia, la que en 1855 tenía de 35 a 45 años, llevó el peso de la lucha por ambos bandos: Lafragua, Arriaga, Comonfort, Prieto, Aguilar y Morocho, Munguía, Labastida, etc.”<sup>202</sup>

El histórico reto estaba formulado y la responsabilidad recayó en el Congreso Constituyente de 1856. La obra de los constituyentes —observó Rabasa—

comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: la una de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible. Las condiciones personales para acabar una y otra empresa eran casi incompatibles: la primera requería convicciones absolutas, voluntad resuelta a todos los extremos, acción enérgica y hasta pasión de sectarios; la segunda necesitaba reflexión serena, espíritu previsor, más inclinación a los consejos de la experiencia que a la lógica de los principios, severidad de criterio para sojuzgar el entusiasmo, haciendo prevalecer un patriotismo adusto.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> Sierra, *op. cit.*, p. 302.

<sup>202</sup> Moisés González Navarro, “La Reforma y el Imperio”, en *Historia documental de México*, tomo II, p. 257.

<sup>203</sup> Rabasa, *Constitución y dictadura, op. cit.*, p. 213.

Entre el 18 de febrero de 1856, fecha en que se efectuó la solemne apertura de sesiones del Congreso, y el 5 de febrero de 1857, día en que los diputados y el Presidente de la República firmaron la nueva Constitución, los representantes del pueblo discutieron, en ocasiones con violencia excesiva, los puntos doctrinales de los modelos políticos elaborados en las primeras décadas de ese siglo. Sería ingenuo suponer que el Constituyente fue una reunión homogénea y armoniosa de liberales dispuestos a transformar las ideas progresistas en normas jurídicas. Las cosas no fueron así. Los debates entre puros y moderados llegaron a situaciones irreductibles, y más de una vez la estrategia de los conservadores estuvo a punto de llevar al fracaso los propósitos de la revolución de Ayutla. Estas dificultades no fueron las únicas. También hubo de sortearse la mal disimulada tensión entre el gobierno de Comonfort y el grupo más avanzado del Congreso. Sin embargo, los liberales lograron una victoria innegable. En la Constitución de 1857 se resolvió la antinomia entre centralismo y federación; junto con el régimen federal, se adoptaron los principios de la democracia. Así fue expresamente declarado en el manifiesto del Congreso Constituyente a la nación, en 5 de febrero de 1857. El documento fue redactado por Francisco Zarco y leído por él mismo a la Asamblea en esa fecha. Antes, en alocución preliminar, dijo que había sido “honrado por el congreso con el encargo de redactar el manifiesto que debe preceder a la Constitución”, que “desconfiaba mucho de su trabajo y pedía que fuese examinado por la mesa o por alguna comisión antes de darle a luz”.<sup>204</sup> El texto fue publicado con las firmas de León Guzmán en su carácter de vicepresidente del Congreso y los señores Isidoro Olvera y Antonio Gamboa, como diputados secretarios.

El manifiesto contiene algunas ideas que merecen especial comentario por cuanto muestran, en apretado resumen, algunos aspectos de la teoría que inspiró a la mayoría de los representantes durante las largas controversias ocurridas en el Congreso. Aun cuando es evidente que las principales tesis del documento hallaron vivas oposiciones y reticencias en las agitadas sesiones de los diputados, las doctrinas que en él se exponen adquieren peculiar relieve en el propósito de comprender mejor las condiciones de esa época.

No cabe interrogar si el Congreso sintió y vivió la democracia con sentido místico. Cuando en el manifiesto acuden las ideas del pueblo y soberanía se percibe un calor emocionado y un timbre vibrante de tonos patrióticos.

“La promesa del Plan de Ayutla —afirman los constituyentes— está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven al orden 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 arrebatársela, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía”.

<sup>204</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, 1956, pp. 1259 y 1260.

La declaración fue firme, enérgica y categórica: la soberanía del pueblo es un dogma y por ello su respeto resulta condición *sine qua non* de una vida social estable, justa y progresista. La soberanía del pueblo —se dice en el manifiesto— es “una verdad luminosa e incontrovertible”, de la que, a manera de premisa mayor del orden nacional, derivarán las instituciones, los poderes, la administración, las garantías individuales, la legislación secundaria y los cambios constitucionales.

Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones”, y por ello “el Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo, y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible.

La íntima relación entre el movimiento de Ayutla y la obra del Congreso fue reconocida como “una victoria del pueblo sobre sus opresores, del derecho sobre la fuerza bruta”, que originó “la reunión del Congreso llamado a realizar la ardiente esperanza de la República”. La violencia desatada en el país desde 1821 y que alcanzó formas escandalosas durante el “ominoso despotismo” de Santa Anna, justifica y explica la exaltación de los principios de la soberanía popular y la decidida voluntad de los diputados liberales para consagrar el derecho inalienable del hombre a crear sus propios y más convenientes sistemas de gobierno, según se estableció en el Artículo 39 de la Constitución de 1857: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Esta disposición reproduce el Artículo 45 del proyecto elaborado por la comisión respectiva, cuya presentación estuvo a cargo de Ponciano Arriaga en la sesión de 16 de junio de 1856.

¿Cuáles fueron las argumentaciones del Congreso para apoyar el principio de la soberanía nacional?

En las consideraciones del citado proyecto se anotó:

la democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad... El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas, las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar, son teorías que ya no tienen crédito y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas... El gobierno se instituye para bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad... El gobierno que no busca la verdad, ejercerá el poder, pero no tendrá autoridad... ¿Cómo conocerá el gobierno la verdad?... Necesita apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia pública, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad en muchas veces no será unánime, y, como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico ni necesario

que darles por órganos la mayoría... No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina; es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número... Si la minoría dice la verdad, pronto se convertirá en mayoría, y su idea será la dominante. Así la mayoría no es la verdad misma, sino una fórmula, un medio de su manifestación. En tales principios, que son un compendioso resumen de las teorías democráticas, se fundan los artículos del proyecto que declaran que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público se funda en la autoridad del pueblo, que es instituido para su beneficio, que el pueblo tiene en todo tiempo el incuestionable derecho de alterar la forma de su gobierno.<sup>205</sup>

La unidad de verdad y pueblo, y la función vicarial de las mayorías, constituyen partes esenciales del dogma democrático de los liberales. Otra faceta muy importante de este tema se observa en la siguiente frase, insertada después de explicar el significado de la fraternidad: "...por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres, porque todos son hermanos..."<sup>206</sup>

El influjo del cristianismo en el pensamiento del Constituyente es manifiesta, sin perjuicio de la actitud anticlerical. Religión y el clero vuelven a separarse nítidamente. González Navarro comentó al respecto:

La identificación de la democracia con el cristianismo y una insistente nota anticlerical caracterizan los debates del Constituyente de 1856. El cristianismo, por ser una doctrina liberal, no se confundía con los bastardos intereses del clero. Según Ignacio Ramírez, del *Evangelio* dimanaban la democracia, la igualdad, la libertad, la fraternidad y la protección a los desvalidos. Para Arriaga, la revolución de Ayutla eran un episodio de la gran revolución liberal y cristiana; la democracia era la fórmula social del cristianismo. Mata y Juan Álvarez proclamaron que la Reforma fundada en las máximas evangélicas era irresistible por ser el soplo de Dios. Juárez declaró con frecuencia que la voluntad divina manifiestamente se inclinaba en favor de la democracia, Dios era el caudillo de las conquistas de la civilización. Y Ocampo justificó las Leyes de Reforma porque su finalidad era desarrollar el gran principio social de la fraternidad cristiana.<sup>207</sup>

Sin embargo, el factor anticlerical separó cristianismo y catolicismo. El liberalismo contenía una raíz cristiana heterodoxa, y por ello algunos hablaron de una lucha entre conservadores y católicos por una parte, y demagogos y anticatólicos por la otra.<sup>208</sup>

Para complementar su adhesión a la soberanía popular, el Constituyente reconoció la universalidad de los derechos políticos, en la Sección IV del Título I de la Carta de 57, Constitución de 1857. En el manifiesto redactado por Zarco se dice: "El campo electoral está abierto a todos los partidos". De esta manera se ratificó la fe de los miembros del Congreso en la voluntad ciudadana. Al abrir el campo electoral a todas las aspiraciones, inteligencias y partidos, el legislador fue consecuente con su línea democrática. La

<sup>205</sup> *Ibidem*, pp. 319 y 320.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>207</sup> González Navarro, *op. cit.*, pp. 257 y 258.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 258.

posibilidad de votar y ser votado, sujeta a mínimas restricciones, supone la sumisión de la minoría a la mayoría, y por esto, la perspectiva de una convivencia armoniosa entre los diferentes grupos de la comunidad. Si el principio de la soberanía encuentra su expresión concreta en la voluntad mayoritaria, las disimilitudes deben resolverse en el juego de los grandes intereses nacionales, y en la búsqueda de la “armonía, el acuerdo, la fraternidad”.

La conciliación de la libertad con el orden constituye una “combinación feliz de donde dimana el verdadero progreso”. Los constituyentes, en su manifiesto, recuerdan que “no se ha hecho una constitución para un partido, sino una Constitución para todo el pueblo... Nada de exclusivismo, nada de proscipciones, nada de odios: paz, unión, libertad para todos: he aquí el espíritu de la nueva Constitución”.

La idea de la armonía social como base del progreso e inspiración del Constituyente habría de lograr su realización histórica en la institucionalización del sistema federal deseado por los mexicanos “porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades..., y el que promediando el ejercicio de la soberanía, es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionarle celosos defensores”. En estas palabras aparece un nuevo triunfo de los ideólogos liberales. Los autores del proyecto de constitución, al tratar la forma de gobierno propuesta en su Artículo 46, expresaron que

obsequiando también la voluntad nacional, bien expresada en todas las representaciones y documentos de la época, se declara ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federativa, compuesta de estados soberanos, libres en su régimen interno, pero unidos en una federación para los intereses nacionales. Se repite que es el pueblo mismo en ejercicio de su soberanía el que constituye los poderes de la Unión con ciertos objetos y el que autoriza las de los estados en los casos de su competencia, y, para evitar las dudas y controversias peligrosas, se establece que todas las facultades no concedidas a los poderes de la Unión, y expresamente consignadas en la Carta Federal, se entienden reservadas a los estados o al pueblo, respectivamente.<sup>209</sup>

La fórmula propuesta por la comisión elaboradora del proyecto, con variaciones de estilo, pasó al Artículo 4º de la Constitución, en el que se proclamó la voluntad del pueblo para constituirse en una república representativa, democrática, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior; “pero unidas en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Los debates del Congreso registraron diferencias entre moderados y puros en materia de federalismo. En la sesión de 8 de julio de 1856, el ministro Luis de la Rosa, en nombre del gobierno, expresó las siguientes ideas, según las interpretó Francisco Zarco:

Con respecto a la federación pregunta el señor ministro si la comprendemos o no, y cuenta que, cuando visitó los Estados Unidos, y examinó las instituciones de aquel

<sup>209</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 320.

pueblo, exclamó: O ésta no es federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido. Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación, combate la soberanía de los estados, que bien pueden llamarse soberanos, si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero, en realidad, no pueden serlo. La soberanía de los estados sólo puede existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo pueden tener los estados independencia en su orden interior; la soberanía producirá nacionalidades parciales que, no pudiendo vivir como los de Alemania, se perderán en la anarquía como Centroamérica, donde un puñado de filibusteros profana hoy el territorio.<sup>210</sup>

Las palabras del ministro de Relaciones Exteriores de Comonfort, que recuerdan la argumentación de fray Servando Teresa de Mier en las discusiones de 1824, encontraron pronta y eficaz respuesta en la intervención de Mata:

Con respecto al principio federativo —escribió Zarco— el orador y otros miembros de la comisión han podido estudiarlo en los Estados Unidos. Con nuestra Carta de 1824 no sólo era imposible una buena federación, sino la verdadera república, porque había fueros y privilegios, porque los gobernantes, siendo agentes del poder federal, vivían en continuos conflictos entre su legislatura y el Congreso de la Unión, porque las disputas sobre las leyes de los estados producían una verdadera lucha con los poderes del centro, y porque todas estas imperfecciones eran fuentes principales de la triste aplicación que en México han tenido los principios federativos. Y, sin embargo, el pueblo ha aspirado siempre a la federación, ha tendido a ella cuando derrocó el poder de Santa Anna, y no es el caso de calificar ahora las medidas posteriores que contra esa tendencia han emanado del poder. Defiende la soberanía de los estados en su administración interior, sin creer que ella destruye la grande entidad de la república, y asienta que la comisión no ha hecho más que corregir los defectos de la Carta de 1824.<sup>211</sup>

Valdría recordar, para reforzar la argumentación de Mata, que en el manifiesto del Congreso de la nación, los legisladores convinieran en que la federación era una nítida expresión de la voluntad colectiva, y en que la desobediencia generaría la anarquía y la violencia. Al recordar la época del “ominoso despotismo”, el Congreso hizo constar que los revolucionarios de Ayutla, “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 sus mandatarios, están expuestos a incesantes trastornos y a la más dura servidumbre”.

La división de los poderes es una consecuencia de los principios adoptados por el Constituyente.

La división de poderes —afirmó la comisión redactora del proyecto— se deriva también de los mismos elementos políticos, porque nadie ignora que, mientras los gobiernos monár-

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 478.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 480.

quicos o aristocráticos se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, esparciendo y promediando la autoridad, dando participio en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos.<sup>212</sup>

El artículo 50 de la Constitución, que reproduce en su esencia el 52 del proyecto dividió el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. El Poder Legislativo fue depositado en una Asamblea denominada Congreso de la Unión<sup>213</sup> y formada con representantes elegidos cada dos años por los ciudadanos; el ejercicio del Poder Ejecutivo correspondió a una sola persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y elegida en forma indirecta; y el Poder Judicial se encargó a una Corte Suprema de Justicia y a los tribunales de distrito y de circuito; la Corte se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, elegidos cada seis años en forma indirecta.

Las relaciones entre el poder y la libertad fueron resueltas a través de la declaración de los derechos del hombre y la franca introducción del juicio de garantías. La comisión redactora del proyecto, después de una serie de elaboradas consideraciones, declaró

un deber imperioso y sagrado le demandaba una declaración de los derechos del hombre y ha procurado satisfacer a esta exigencia en el título primero del proyecto. En los artículos que propone, no verá el Soberano Congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra Carta Fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero, en su esencia, creemos que la asamblea constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza. Convencidos de que el olvido o desprecio de estos derechos, decían los legisladores de otra nación y de otro tiempo, han sido las causas únicas de las desgracias del mundo, resolvemos exponer en una declaración solemne estos derechos sagrados e inalienables a fin de que todos los ciudadanos, pudiendo comparar incesantemente los actos del gobierno con el objeto de toda institución social no se dejen nunca oprimir ni envilecer por la tiranía, y a fin de que el pueblo tenga siempre a la vista las bases de su libertad y de su dicha, el magistrado la regla de sus deberes, y el legislador el objeto de su misión.<sup>214</sup>

En el manifiesto del Congreso Constituyente a la nación fueron confirmados los conceptos más generales de la mencionada comisión. Se expresó en su octavo párrafo:

Persuadido el Congreso de que la sociedad, para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Creador, convencido de que las

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 320.

<sup>213</sup> Las razones que se tuvieron para desechar la separación del Poder Legislativo en Cámaras, aparecen detalladamente expuestos en las consideraciones elaboradas por la Comisión de Proyecto, Zarco, *op. cit.*, pp. 320 y ss.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 315.

más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha defendido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario. La acta (*sic*) de derechos que va al frente de la Constitución es un homenaje tributado a vuestro nombre por vuestros legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres, expeditas todas las facultades que del Ser Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar.

El Constituyente no agregó, en esta materia, ninguna aportación a las doctrinas francesa y norteamericana; sin embargo, importa señalar dos peculiaridades. La primera es la conexión que estableció entre las garantías individuales y los grupos desvalidos de la sociedad. Se dice en el manifiesto:

Las garantías que el Congreso creyó deber asegurar en la Constitución para hacer efectiva la igualdad..., descenderán solícitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, a sacarlas con el conocimiento de sus derechos. Así despertará su espíritu que aletargó la servidumbre; así se estimulará su actividad, que paralizó la abyección; así entrarán en la comunión social, y dejando de ser ilotas miserables, redimidos, emancipados, traerán nueva savia, nueva fuerza a la República.

Aunque estas palabras muestran el romanticismo político que predominó entre los legisladores, la esperanza de redención de las clases marginales por efecto de los derechos del hombre alcanzó, en años posteriores y más realistas, algunas consecuencias relevantes. Bastaría recordar la severa y enérgica comunicación del ministro Ocampo al gobernador de Yucatán, el 30 de agosto de 1859, donde le ordenó que suspendiera el tráfico de esclavos; y señalar también la ley de 6 de mayo de 1861, expedida por Benito Juárez, decretando la pena de muerte para quienes condujeran al extranjero a indígenas aprisionados, y declarando nulas las contratas de esa clase que se hubiesen convenido antes de esa fecha.

La otra novedad relacionada con las garantías fue constituida por el instrumento jurídico conocido con el nombre de juicio de amparo. El magistrado Vallarta definió este recurso en los siguientes términos: “...es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre, consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectiva”.

Emilio Rabasa elaboró una síntesis de los antecedentes mexicanos del procedimiento de garantías,<sup>215</sup> de la cual se toman estos puntos fundamentales:

1. En la Constitución de 1824 no se encuentra “ninguna declaración de la supremacía constitucional que en la americana basa el recurso federal, y aunque pudiera suplirlo la lógica jurídica (siempre con menor eficacia), faltan en ella los preceptos

<sup>215</sup>Rabasa, *El juicio constitucional*, México, 1919, pp. 157 y ss.

indispensables que dieran modo de actividad a la intervención de la justicia nacional para autorizar su función de intérprete de la ley suprema...; cualesquiera que pudiesen ser las consecuencias alambicadas que en la práctica y mediante leyes orgánicas se quisieran derivar de esa vaga atribución, lo cierto es que ella no induce a suponer en los legisladores ningún propósito, ninguna previsión respecto al juicio constitucional”.<sup>216</sup>

2. La primera enumeración de los derechos del hombre aparece “en un proyecto de constitución para Yucatán, obra de don Manuel Crescencio Rejón y fechada a fines de 1840... La parte expositiva del proyecto se basa en el conocimiento del libro de Tocqueville, a quien cita, aunque no revela la penetración del sistema sajón en términos de darse cuenta de él. Uno de los artículos contiene ya en embrión el juicio”.<sup>217</sup> Rabasa analizó los defectos del proyecto de Rejón, observó que por vez primera se utiliza, para señalar el significado del juicio, el verbo amparar, y reconoció que la obra del jurista yucateco muestra “la necesidad que se sentía de un procedimiento judicial para proteger los preceptos constitucionales”.<sup>218</sup>
3. En el proyecto elaborado por la minoría de los representantes al Congreso Constituyente de 1842, que sirvió de guía a los legisladores de 1856,

apunta ya la intervención de la justicia federal como real garantía de los prometidos derechos individuales. Todo acto de los poderes ejecutivo y legislativo, según el artículo 81, que se dirija a privar a una persona determinada de uno de sus derechos garantizados, podía ser reclamado ante la Suprema Corte, que decidiría sobre la querrela definitivamente. Pero para juzgar la inconstitucionalidad de una ley, autorizaba a la Cámara de Diputados o a las legislaturas, según que aquella fuese local o federal, mediante proposición del ejecutivo o de cierto número de legislaturas, diputados o senadores.<sup>219</sup>

4. “El Acta de Reforma de 1847 fue obra exclusiva de Otero y se debió a una convicción profunda y a su patriótico empeño de aprovechar la ocasión que tenía para establecer y garantizar los derechos individuales y las limitaciones de los poderes como base de seguridad social y de paz pública. A juzgar por la exposición que precedía a su proyecto, se habría creído que llegaba ya al conocimiento pleno de las funciones que el poder judicial asume en los Estados Unidos. En verdad no era así; el acto no tuvo aplicación real en los tiempos turbados que siguieron hasta el año de 1856; pero la obra echó la semilla que había de germinar y dar frutos en la Constitución de 1857, con la consagración de los derechos del hombre y la fórmula del juicio constitucional que los garantiza”.<sup>220</sup>
5. “Los autores de la Constitución de 1857 hicieron viable la institución mexicana, que seguramente no lo era como se planteaba en el Acta de Reformas; pero son

<sup>216</sup> *Ibidem*, pp. 158 y 159.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>219</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.

<sup>220</sup> *Ibidem*, pp. 164 y 165.

exclusivamente de Otero las ideas fundamentales siguientes: hacer de la querrela contra una infracción un juicio especial y no un recurso; dar competencia en el juicio sólo a los tribunales federales; prohibir toda declaración general sobre la ley o actos violatorios. Es también suya la fórmula jurídica sencilla y breve que dio las líneas maestras del procedimiento. Arriaga y sus compañeros mostraron, al copiar modestamente esa fórmula, que eran bastante altos de espíritu para no pretender modificar lo que no podía hacerse mejor”.<sup>221</sup>

Las principales polémicas sobre el juicio de garantías se desarrollaron en las sesiones de 28, 29 y 30 de octubre de 1856. Los miembros del Congreso Constituyente, al enfrentar el problema, presentaron sus dudas y defendieron, en ocasiones con exceso de retórica y adjetivos hirientes, sus puntos de vista. Alguna vez el señor Ocampo, que logró presentar válidas fórmulas de conciliación, hizo notar la violencia del diálogo. Sobre el particular, Zarco escribió este testimonio: “El señor Ocampo cree penoso tener que defender un proyecto o calificado de inconsecuente, de absurdo, de antide-mocrático, de disparatado, de monstruoso, y de quien sabe cuántas cosas más, pero a ello lo obligan sus convicciones democráticas...”.<sup>222</sup> Ignacio Ramírez, Aranda, Moreno, Anaya, Hermosillo, Mata y otros ofrecieron argumentos en contra o en pro del proyecto elaborado por la comisión; y después de introducir las modificaciones aprobadas por la mayoría, se aceptó el contenido del Artículo 101 de la Constitución de 1857, en el que se faculta a los tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, y por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o viceversa; el Artículo 102 define las características de esos procedimientos e incorpora expresamente la protección y el amparo de la justicia federal como los objetivos de la sentencia en juicio de garantías.

Se han señalado hasta ahora las victorias del movimiento liberal, incorporadas en la Constitución de 1857. Todas ellas se refieren a la forma de gobierno y al reconocimiento y defensa de los derechos del hombre. Las tesis conservadoras fueron derrotadas, y por tanto, resueltas en favor de los reformistas las profundas divergencias entre monarquía y democracia, centralismo y federalismo, garantías individuales y servidumbre... No sucedió lo mismo en asuntos sociales y económicos. La valiente actitud de los liberales se vio frenada por la posición fluctuante de los moderados que, ante los temas candentes de la época, unieron sus votos y energía a las proposiciones de los conservadores.

Se ha aludido al papel que desempeñaron los moderados en distintos periodos de la historia. Sería oportuno, ahora, volver al tema en función de las actividades del Constituyente de 1856.

Justo Sierra, al caracterizar a Comonfort, intentó formular una definición de las corrientes moderadas. Escribió:

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>222</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 994.

Comonfort ha sido sindicado con justicia de hombre del partido moderado; pero hay que entenderse sobre este concepto: del partido moderado, debe decirse, no de los conservadores moderados, que eran los que no creían bueno llevar la resistencia a la Reforma hasta la guerra civil; de éstos eran los antiguos liberales don Bernardo Couto, don José Joaquín Pesado y algún viejo obispo quizás, un Garza, de México, un Portugal, de Michoacán, un Guerra, de Yucatán. Comonfort pensaba que había que reformar, pero no entendía como los puros, por reforma, transformación, sino cambiar mejorando. Creía que el tiempo y las condiciones de México sólo eso permitían, que sólo eso era viable: despojar a las clases de lo que hubiese de más irritante en sus privilegios, pero colmándolos de compensaciones y de miramientos personales a sus jefes, para obligarlos a fuerza de condescendencia a que aceptasen los cambios. Por tanto, sólo en parte deberían suprimirse los fueros, mas a los militares precisaba dejarlos en el goce de sus honores y empleos; también era urgente, lo veía bien, y era un artículo del programa moderado, desestancar los capitales de manos muertas, es decir, poner en circulación los bienes del clero. En cambio, la independencia entre la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos deberían ser sacrificados a una esperanza de armonía posible con los obispos y el Padre Santo.<sup>223</sup>

Es decir, los moderados pretendían un equilibrio inasequible. Por una parte creían en la efectividad del programa liberal, y, por la otra, aduciendo razones fundadas aparentemente en una realidad social que, en verdad, desconocían, apoyaban el mantenimiento de las estructuras tradicionales. Su posición política era muy débil, y por ello se sorprendieron a sí mismos, quizá sin la intención de hacerlo, participando con viveza en el bando conservador. El temor a las innovaciones exigidas por los liberales radicales durante las sesiones del Congreso, los condujo a una extraña e inoportuna salida. El 15 de mayo de 1856, el gobierno ahondó sus diferencias con el Congreso decretando el famoso Estatuto Orgánico, programa de los moderados, como lo llama Sierra, y en realidad un intento de constituir provisionalmente al país en los momentos en que estaba por analizarse el proyecto de constitución elaborado por la comisión del Congreso. La reacción contra el *Estatuto* puede apreciarse en los conceptos del diputado Escudero, que en compañía de otros representantes solicitó, el 4 de junio, que se declarase insubsistente la citada ley. Escudero, entre otras cosas, dijo lo siguiente: “Por desgracia, el gobierno que debía ser el colaborador de vuestra soberanía allanando las dificultades, removiendo los obstáculos, por una política mezquina basada en el amor propio, aumenta los peligros, exalta las pasiones y provoca los conflictos. Ya se ve, no se encuentran en el gabinete de hoy los Farías, ni otros dignos sucesores de los Guerreros, los Zavalas, los Quintanas, los Herreros..., y tantos héroes, tantos patriotas de inteligencia, de abnegación, que comprendiendo el tamaño de sus deberes sociales y políticos, tuvieron la firme voluntad de cumplirlos, y trabajaron siempre en busca de la felicidad de la patria, sin inventar términos medios, que no conducen a nada, ni son más que traiciones solapadas, propias de las modernas medianías, de esos hombres de miedo, acérrimos defensores del *statu quo*, para dar a veces algunos pasos atrás. Por esto el Estatuto Orgánico que sancionó el gobierno el día 15 del pasado, ha pisado, ha

<sup>223</sup> Sierra, Juárez, *su obra y su tiempo*, México, 1956, p. 98.

falsificado la gloriosa y dispendiosa revolución de Ayutla, atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios. Tal vez su autor no tuvo estas miras al expedirlo: acaso su único objeto no ha sido satisfacer su vanidad con gloria, más vana todavía, de que se le llame la Constitución-Lafragua; pero es muy temible que su señoría haya ganado con su obra maestra el renombre, la celebridad del incendiario del templo de Diana en Efeso”.<sup>224</sup>

Los conceptos de Escudero fueron, sin duda, exagerados; pero muestran la ostentosa oposición a las ideas de Comonfort y su ministro Lafragua en el Congreso y entre los grupos sociales que protestaron.<sup>225</sup>

El incidente del Estatuto confirmó los juicios de Melchor Ocampo sobre los moderados. En carta dirigida al periódico *La Revolución*, fechada en 14 de noviembre de 1855, el destacado liberal explicó sus diferencias con Comonfort; en forma clara, descubrió el significado de las distintas doctrinas de la época:

“Comprendo más clara y fácilmente —dijo— estas tres entidades políticas: progresistas, conservadoras y retrógrados, que no es el papel que en la práctica desempeñaban los moderados. Los progresistas dicen a la humanidad: ‘Ánda, perfeccionate’; los conservadores: ‘Ánda o no, que de esto no me ocupo, no atropelles las personas, ni destruyas los intereses existentes’; los retrógrados: ‘Retrocede, porque la civilización se extravía’. Los unos quieren que el hombre y la humanidad se desarrollen, crezcan y se perfeccionen; los otros, admitiendo el desarrollo que encuentran, quieren que quede estacionario; los últimos, admitiendo también, aunque a más no poder, ese mismo desarrollo, pretenden que se reduzca de nuevo al germen. Los conservadores, consintiendo el movimiento y regularizándolo, serían la prudencia de la humanidad, si reconociesen la necesidad de progreso y en la práctica se conformasen con ir cediendo gradualmente; única condición, la de consentir en ser sucesivamente vencidos, que volvería sus aspiraciones y su misión legítimas, como lógicas y racionales; pero en la práctica nunca consienten en ser vencidos; los progresos se cumplen a pesar de ellos, y después de derrotas encarnizadas, y haciendo perder a la humanidad tiempo, sangre y riquezas: con sólo conservar el estado de actualidad (*statu quo*) se convierten en retrógrados. Éstos son unos ciegos voluntarios que reniegan la tradición de la humanidad y renuncian al buen uso de la razón. ¿Qué son en todo esto los moderados? Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y éste es su lugar ideológico, pero en la práctica parece que no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de hacer reformas, considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por rara fortuna lo intentan, sólo es a medias e imperfectamente. Fresca está, muy fresca todavía la historia de sus errores, de sus debilidades y de su negligencia...”<sup>226</sup>

Hay dos conceptos, en la carta de Ocampo, que merecen subrayarse. Los moderados, como la inmensa mayoría de los liberales, creían que el factor esencial del

<sup>224</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 261.

<sup>225</sup> Véase José M. Vigil, “La Reforma”, en *México a través de los siglos*, tomo V, p. 146. Otro punto de vista en Edmundo O’Gorman, “Precedentes y sentido de la revolución de Ayutla”, en *Plan de Ayutla*, *op. cit.* pp. 201 y ss.

<sup>226</sup> Carta citada por González Navarro, en *op. cit.*, p. 278.

cambio social radicaba en las ideas de los hombres; pero ellos agregaban algo más: el consentimiento de los representantes del *statu quo*, de la situación creada. Y mientras esta condición no se cumpliera, la transformación deseada por los progresistas era “inoportuna, inmadura”, poco realista. El otro concepto se revela en intentar, a medias y tímidamente, algunas de las reformas que consideraron necesarias, pero balanceando el paso adelante con medidas que complaciesen o satisficiesen, en forma equilibradora, los intereses real o potencialmente afectados. Esto explica que el gobierno de Comonfort, a pesar de su moderación, expidiera la Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856, ordenando la desamortización de los bienes de las corporaciones, y revocaran, en 7 de junio de ese año, la readmisión de la Compañía de Jesús. La Ley Lerdo fue ratificada por el Constituyente en 28 de junio, fecha misma de la circular que el ministro de Hacienda y Crédito Público agregó al citado ordenamiento legal para que fuese obedecido de inmediato. La conducta de Comonfort en estas materias, cuyo antecedente está consignado en la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, el 31 de marzo de 1856, originó la airada protesta de las autoridades eclesiásticas: la famosa polémica entre el obispo don Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos y el Ministro de Justicia, don Ezequiel Montes; las representaciones del arzobispo de México, don Lázaro de la Garza ante el gobierno de Comonfort; y las argumentaciones morales y canónicas del obispo de Michoacán, don Clemente de Jesús Munguía, son muestras muy representativas del criterio de la Iglesia respecto a los actos liberales de la administración moderada de 1856. El *Estatuto* provocó la ira de los puros; y la desamortización, la repulsa de los conservadores. Los moderados, en un punto central combatido por dos frentes, invirtieron todas las energías de que eran capaces en apaciguar los ánimos y mantener un gobierno destinado a un penoso fracaso. Es imposible olvidar que Ignacio Comonfort, al adherirse al Plan de Tacubaya, de 17 de diciembre de 1857, se dio a sí mismo un infamante golpe de Estado. Se había encargado de la Presidencia en 1 de diciembre de ese año, después de promulgar la Constitución y de ser elegido de acuerdo con las nuevas normas constitucionales.

Rabasa se ocupó de señalar las características del “partido” moderado y las razones de su desaparición:

El partido moderado estaba entre el conservador que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, y hasta monarquista, y el liberal puro que pedía una constitución fundada en la soberanía popular, gobierno federal, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y reforma social. Estos dos partidos, de principios netos y firmes, ocupaban dos líneas, mientras el moderado llenaba la ancha zona que dejaban aquéllos entre sí; no tenía ni podría tener un credo; y esto le impedía tener un programa; no sabiendo qué debía sostener, se conformaba con ir de ambos extremos, buscando un medio prudente que cada uno de sus hombres se señalaba a su gusto en la lucha de sus temores religiosos con sus inclinaciones liberales. En realidad este partido, si así pudo llamarse, era la acumulación de los timoratos que llevaban en la conciencia por atavismo y por tradición el escrúpulo religioso como tirano y como verdugo, dominando sobre ideas nuevas que ellos no podían desechar y sobre aspiraciones adquiridas en el medio ambiente que no querían vencer; producto del periodo evolutivo debían desaparecer al concluir la evolución, absorbidos por

los otros dos, y entonces cada hombre cedió por el lado más débil, y pasó resueltamente al extremo al que más se inclinaba. Pero durante la evolución era el moderado el partido más numeroso, por razón natural, y dio el mayor contingente para triunfar de Santa Anna; el Congreso de 1856, hijo y expresión del movimiento de Ayutla, demuestra la supremacía del partido moderado en la revolución.<sup>227</sup>

Después de sancionada la Constitución, los liberales dieron las batallas definitivas; acudieron a las armas y vencieron, en gloriosas batallas, a los enemigos del progreso y aliados de los invasores extranjeros.

Cuando la lucha se entabló entre los partidos que tenían principios..., el moderado no tenía que hacer... Apelar a las armas para sostener términos medios es algo tan absurdo que su enunciación produce una frase incoherente, así como es incomprensible una revolución armada en que lidian tres partidos por tres principios diversos...<sup>228</sup>

En el año de 1856 y en el Congreso, el influjo de los moderados tuvo gran trascendencia. El 16 de octubre de ese año se discutió el texto del Artículo 79 del proyecto de Constitución, en el que se preveía la forma de elección del Presidente. El artículo del proyecto decía: “La elección de Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que prescriba la ley electoral”. Ponciano Arriaga, al explicar el contenido del mandato legal, expresó que “el punto fue muy debatido en el seno de la comisión y hubo que cederse a los grandes inconvenientes que en el país presenta la elección directa. Con ella no se acabarán nuestras disensiones civiles..., sino que, por el contrario, cuando haya muchas candidaturas, los vencidos se convertirán en cabezas de discordia, las pandillas revolucionarias invadirán el campo electoral y serán más recios los combates de la anarquía. Recuerda que la vicepresidencia fue un elemento de discordia, y tiene iguales resultados de la elección directa. Aunque al orador le halaga la idea democrática del sufragio universal, conoció que presentaba grandes peligros y de ello no quiso ser responsable la comisión”.<sup>229</sup>

Las razones expuestas por Arriaga fueron duramente combatidas por Francisco Zarco. Las halló carentes de fundamento y observó que “se nota en este señor (Arriaga) cierta frialdad, cierta debilidad, porque de seguro que le falta convicción para defender el artículo. No tiene fe en esa especie de mamotreto de la elección indirecta, y por eso es el orador entusiasta y elocuente de otros días. Esto consiste en que el Sr. Arriaga es tan demócrata, tan progresista como los que defienden el sufragio directo y, por lo mismo, no puede ser órgano de la mayoría de la comisión”.<sup>230</sup> Las palabras de Zarco sirvieron de motivos para que Ponciano Arriaga, en arrebató emocionado, descubriera

<sup>227</sup> Rabasa, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 100. Un estudio importante del papel de los moderados en la revolución de Ayutla, en Felipe Tena Ramírez, “Comofort, los moderados y la revolución de Ayutla”, en *Plan de Ayutla, op. cit.*, pp. 287 y ss.

<sup>229</sup> Zarco, *Crónica del Congreso Constituyente*, México, 1957, p. 690.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 691.

los sentimientos del partido liberal respecto de las transacciones impuestas por el peso y la magnitud de los moderados, tanto liberales como conservadores.

El Sr. Arriaga —escribió Zarco— dice que ha experimentado la más viva mortificación con la alusión que le dirigió el Sr. Zarco, acusándolo de que no defiende sus convicciones y extrañando el poco calor de sus pobres discursos. Desde que por primera vez se trató en el Congreso la cuestión de las elecciones, manifestó que estaba de acuerdo con las ideas de los más avanzados progresistas y ahora han defendido lo que ya estaba resuelto por la asamblea, aunque tal vez votará en contra del artículo. En cuanto a frialdad y desaliento, los siente en verdad al contemplar tantas ilusiones perdidas, tantas esperanzas desvanecidas, al ver que el proyecto de la comisión, mutilado y batido, apenas sobrevive, sin haber podido hacer triunfar sus ideas capitales. Y, si se detiene a examinar la situación del país, siente que están enfermos su espíritu y su cuerpo, que decae su ánimo y no le queda más esperanza que la unión sincera del partido liberal.<sup>231</sup>

En sesión anterior, al analizarse el problema de los jurados José María Mata confesó que

después de haber visto el Congreso dar un paso atrás en la primera reforma importante que le propuso la comisión, le falta ya la esperanza de que tengan buen éxito las verdaderas reformas democráticas. No obstante, su señoría y los diputados progresistas, continuarán defendiendo sus principios, porque saben que su deber consiste, no en triunfar, sino en combatir.<sup>232</sup>

Las palabras de Mata y Arriaga traslucían el efecto de las derrotas en los representantes liberales, y también el ambiente de una comunidad desesperada por encontrar, en medio de las rebeliones y amenazas de los enemigos, la justa fórmula del progreso nacional. Los liberales sabían, como lo apuntó Justo Sierra, que la lucha presentida entre el Estado civil y la Iglesia “vendía con o sin las medidas de clemencia”,<sup>233</sup> y por ello pretendían continuar su tarea a un golpe definitivo al clero y a la milicia. Sin embargo, cuando se discutió en la Asamblea el artículo 15 del proyecto, que establecía el principio de la libertad de cultos, la resistencia de los opositores fue invencible. Tras ella se encontraba un largo proceso social iniciado en la Colonia. Pero había algo más: el poder político y económico del clero y los conservadores había crecido en forma ostentosa y también su capacidad para provocar disturbios de toda clase. Desde la promulgación de la Ley Lerdo se manifestaron los síntomas de la pugna. Sierra anotó: “Como las corporaciones eclesiásticas y sus accesorios poseían la mayor parte de la riqueza real de la República, la Iglesia levantó una protesta enérgica y unánime..., el señor Lerdo tuvo cuidado de no insertar un solo concepto político en los considerandos de su ley..., todos sus fundamentos eran económicos y financieros: movilizar la riqueza

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 695.

<sup>232</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., p. 750.

<sup>233</sup> Sierra, *Evolución política...*, op. cit., p. 310.

territorial, aliviar el estado del tesoro con los derechos que causarían las múltiples operaciones a que esta movilización daría lugar; éste era el plan en la forma; en el fondo era una gigantesca revolución social, de efectos más lentos de lo que esperaban sus autores, pero segura, como todos los cambios radicales en la forma de la propiedad. No se disminuía el valor de la propiedad eclesiástica; la propiedad pasaba, es cierto, a manos de los adjudicatarios, inquilinos o no, pero éstos quedaban reconociendo a la Iglesia el monto de la propiedad así transformada... Ciegamente el episcopado protestó, y la guerra quedó definitivamente declarada entre el Estado laico y el eclesiástico. Esto era fatal; era, lo hemos indicado ya, la consecuencia de toda nuestra historia. El clero armado de sus inmensos privilegios y riquezas, en los tiempos coloniales, no fue un peligro para la unidad del Estado, porque, en virtud del patronato, el Estado lo tutoreaba y explotaba; cuando una fracción de ese clero, la Compañía de Jesús, pareció aspirar a competir el dominio del Estado, fue implacablemente exterminada por el monarca. Hecha la independencia, nulificado casi el patronato, el clero se halló emancipado, dueño de sí mismo y minando la unidad, es decir, la existencia del Estado; éste reobró para vivir, y de aquí la reforma. Apuntaba una guerra de religión; nuevo periodo de sangre y lágrimas”.<sup>234</sup>

No existen datos exactos de la riqueza del clero en los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX; sin embargo, con base en cierta información francesa puede ofrecerse una idea aproximada de la magnitud de esa riqueza. En el Archivo Histórico de París, Francia, se conservan los datos relativos a las investigaciones del abogado Binet, realizadas por acuerdo del ministro francés Montholon.<sup>235</sup> Éste escribió:

Un abogado francés, M. Binet, ampliamente conocido en el Departamento de Asuntos Extranjeros por algunos informes interesantes sobre México, me ha sido muy útil en este examen tan difícil como importante. Encargado por mí para hacer investigaciones en el Ministerio de Hacienda, con el concurso de mi secretario particular, y según un programa que yo le había trazado, me ha presentado un informe cuya copia anexo. Si... esta memoria deja mucho que desear en cuanto a la forma, puedo afirmar que, en cuanto al fondo, nada más concienzudo ha sido realizado hasta ahora en esta materia.

El trabajo, observa López Cámara, no sólo se basó en los estudios precedentes, sino que aprovechó también datos contenidos en los registros oficiales levantados por Comonfort en el momento de la desamortización de los bienes de la Iglesia, así como en las informaciones obtenidas cuando se llevó a cabo la anulación del decreto, decidida durante los gobiernos conservadores de Zuloaga y Miramón, y además tuvo en cuenta los documentos sobre la nacionalización de los bienes del clero, en beneficio del Estado, ejecutada de acuerdo con las Leyes de Reforma, durante el primer gobierno de Juárez. Según los cálculos de Binet, la propiedad inmueble ascendía, sólo en la

<sup>234</sup> *Ibidem*, pp. 309 y 310.

<sup>235</sup> La información aparece en el libro inédito del Dr. Francisco López Cámara, *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*. El autor gentilmente nos facilitó el manuscrito, del que hemos tomado los datos relacionados con los trabajos de Binet.

Ciudad de México, a más de 47 millones de pesos, o sea, la décima parte de la riqueza total en todo el territorio del país. El abogado informó: “El valor total de estos mismos bienes eclesiásticos, sin temor de ninguna exageración, puede ser calculado, en todo el imperio, en 460 o 470 millones de pesos, cifra que confirma plenamente, puesto que es incluso superior a la de cerca de 400 millones de pesos calculada en las aproximaciones anteriores”. La estimación de Binet en bienes muebles llegó a los 150 millones de pesos que, sumados a las cifras anteriores, dan un total variable entre 610 y 620 millones; la confiscación de tal patrimonio, prevista en las Leyes de Reforma, debería entregar al Estado por lo menos de 550 a 560 millones de pesos, según el mismo Binet. El ministro Montholon concluyó:

Esta cuestión está en el fondo de todas las cosas que ocurren aquí. Ella domina la política, las finanzas, la justicia, el estado social y moral del país. Una vez resuelta en un sentido liberal, la reconstitución de México será posible; hasta entonces habrá siempre un imperio dentro del imperio, y por fuerte que sea el gobierno no dejará nunca de estar en lucha con una potencia que tarde o temprano amenazará su existencia.

Aun cuando la ley de 25 de junio de 1856 no era la nacionalización deseada por los liberales, y a pesar de sus graves defectos, señalados con acierto por Molina Enríquez,<sup>236</sup> su significado y sus alcances produjeron agrios y agitados debates en el Congreso. Los liberales puros comprendieron muy bien que sus programas de reformas sociales y económicas carecerían de apoyo si no se resolvía el problema implicado en las relaciones entre la Iglesia y el Estado. No era posible modernizar al país sobre las bases tradicionales. Cargado con estos sentimientos, Ignacio Ramírez inició la lucha con un valiente discurso en la memorable sesión de 7 de julio. Al comentar en lo general el proyecto de Constitución —según el relato de Zarco— Ramírez hizo notar: “El pacto social que se nos ha propuesto se funda en una ficción. He aquí como comienza: ‘En el nombre de Dios... los representantes de los diferentes estados que componen la República de México... cumplen con un alto encargo...’. La Comisión por medio de esas palabras nos eleva hasta el sacerdocio y, colocándonos en el santuario, ya fijemos los derechos del ciudadano, ya organicemos el ejercicio de los poderes públicos, nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma muy lisonjero, me sería anunciar como profeta la buena nueva a los pueblos que nos han confiado sus destinos o bien hacer el papel agorero que el día 4 de julio desempeñaron algunos señores de la Comisión con admirable destreza; pero en el siglo de los desengaños, nuestra humilde misión es descubrir la verdad y aplicar a nuestros males los más mundanos remedios... 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 e ilustrados, ¿no estamos luchando todavía contra el derecho divino? ¿No temblamos como unos niños cuando se nos dice que una falange de mujercuelas nos

<sup>236</sup> Andrés Molina Enríquez, *Juárez y la Reforma*, México, 1958, pp. 25 y ss.

asaltará al discutirse la tolerancia de cultos, armadas todas con el derecho divino? Si una revolución nos lanza a las tribunas será el derecho divino el que nos arrastrará a las prisiones, a los destierros y a 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 a su hermano como un efecto mercantil y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte lo declaro, yo no he venido a este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones. La única misión que desempeño, no como místico, sino como profano, está en mi credencial; vosotros la 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”.<sup>237</sup>

Después de comentar otros aspectos del proyecto de constitución, Ramírez terminó su célebre discurso pidiendo la movilización de los instrumentos jurídicos para organizar el progreso: “Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa que la beneficencia organizada”.<sup>238</sup>

Las palabras de Ignacio Ramírez hallaron respuesta en las intervenciones de García Granados, Arriaga y Luis de la Rosa. El primero de ellos —según la versión de Zarco—, dijo lo siguiente:

Acerca de la impugnación del señor Ramírez al Preámbulo de la Constitución, exclama el orador que Dios es el hijo de lo grande, de lo bello, de lo sublime y de lo justo; que al recobrar el pueblo su libertad debía tributarle un homenaje de reconocimiento y que la Comisión creyó que, antes que la autoridad del pueblo mexicano debió indicar el nombre y el auxilio de la Divina Providencia (Prolongados aplausos en las galerías).<sup>239</sup>

Ponciano Arriaga, por su parte, defendió con entusiasmo

la invocación del nombre, creyendo que, si en todas las acciones humanas se tuvieran presentes los beneficios y preceptos del Supremo Hacedor de las sociedades, habría menos errores y menos desaciertos en este mundo; que la República no invoca el nombre de Dios para profanarlo con la operación ni con la servidumbre, sino para consolidar su libertad, y que la ley de la democracia, la igualdad y la fraternidad son el verdadero derecho divino.<sup>240</sup>

<sup>237</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 468.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 472.

<sup>240</sup> *Idem*.

De la Rosa, ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Comonfort, fue más fatigoso y a la vez drástico.

Le sorprende —anotó Zarco refiriéndose a De la Rosa—, que por primera vez se haya impugnado hasta la invocación del nombre de Dios. Esto jamás ha sido discutido; en las constituciones de todos los pueblos civilizados, se invoca siempre a la divinidad, y sólo los pueblos civilizados llegan a darse una constitución; los tratados que firman las naciones cristianas comienzan invocando a la Santísima Trinidad. No puede concebirse a una nación sin creencias religiosas; no es imaginable ni siquiera una sociedad de deístas, y en los mismos Estados Unidos, donde es más amplia la tolerancia religiosa, se observa un sentimiento de religiosidad arraigado y profundo. Allí al fin de cada año el pueblo entero da gracias a Dios de los beneficios que recibe e implora el auxilio de la Providencia cuando lo afligen grandes calamidades.<sup>241</sup>

Las palabras de Ramírez pusieron en juego las múltiples facetas del problema. Los liberales no eran antirreligiosos, pero sí anticlericales, y esta actitud se confirmó durante la intervención, en la misma junta de 8 de julio, del diputado Castellanos. Sus juicios provocaron “estrepitosos aplausos” cuando habló del artículo 15 del proyecto.

Con respecto a la libertad religiosa —escribió Zarco—, (Castellanos) quiere una resolución terminante, y el artículo 15 le parece todavía un poco tímido. Se trata, exclama, se trata de saber si somos o no somos, si ha de haber o no en México gobierno civil, si ha de haber o no libertad. Si no hemos de tener fuerza para resolver esta cuestión, abdiquemos de una vez el poder del pueblo en favor del clero y venga un obispo a ser Presidente de la República (aplausos). Pero se quiere que la constitución se declare protectora del pueblo, ¿Qué se quiere que le demos? ¿Dinero? El clero tiene dinero suficiente para comprar a la República y es más rico que la nación. ¿Frailes? Los hay de sobra y los más de nada sirven. ¿Parroquias y cuadrantes? Se han tragado ya la sustancia del pueblo. La protección que debemos dispensar al clero es la de arreglarlo conforme a los principios de la religión y de la moral. Retárdense estas cuestiones, pueda más la timidez que el deber y día vendrá en que el pueblo lo resuelva todo... a puñaladas. Aquí, señores, exclama, se olvidan los intereses del pueblo, se olvidan sus miserias, sus sufrimientos y sus martirios, y, contentos con el sueldo, creemos que todo está bien y apartamos la vista de ese pueblo que debemos defender, de ese pueblo que sufre y se desespera... (estrepitosos aplausos).<sup>242</sup>

Ante la tesis de Castellanos se levantó la voz de los moderados.

El artículo 15 del proyecto —afirmaba Luis de la Rosa, según Zarco— establece la tolerancia, y el gobierno está en contra de esta peligrosa innovación por grandes razones de Estado y por serios motivos políticos. Confiesa que antes deseaba vivamente la tolerancia; pero que, cuando vio los efectos morales que produce en los Estados Unidos, dejó de deseársela para México. Cree que la tolerancia debe establecerse de una manera gradual; dice

<sup>241</sup> Zarco, *Ibidem*, pp. 477 y 478.

<sup>242</sup> Zarco, *Ibidem*, p. 476.

que en Francia la religión católica es la dominante y apenas se tolera el protestantismo, y eso con muchas restricciones; que en Inglaterra domina el protestantismo, y la religión católica apenas es tolerada en Irlanda; que en los Estados Unidos no se toleran todos los cultos, sino aquellos que se fundan en la revelación y admiten las sagradas escrituras... La comisión en su proyecto admite todos los cultos sin ninguna restricción... El gobierno, sin embargo, no quiere la intolerancia de las constituciones anteriores, estima como un bien la unidad religiosa, y, para alterarla, es menester esperar los hechos. Sólo con que se pueblen las fronteras se perderá la unidad religiosa.<sup>243</sup>

El respeto a la religión mantuvo el preámbulo objetado por Ramírez, y el peso de los moderados y conservadores transformó el artículo 15 del proyecto en el 123 de la Constitución. Las previsiones de Castellanos se cumplirían poco tiempo después: el problema, como lo señaló, no estaba resuelto ni siquiera en la fórmula del citado artículo 15, cuyo texto era así: “No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o 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”. Tal precepto, como lo observó Rabasa, aseguraba a la religión católica la protección especial de las leyes que el Congreso debería dar a su favor. “Una mayoría de 15 votos derrotó a la Comisión en un total de ciento diez diputados, después de una discusión en que, con raras excepciones de hombres que no temieron manifestar francamente sus ideas, los reformistas procuraron aparecer católicos y los moderados hicieron protestas de liberalismo. La conciencia social se encontraba en un nudo y todos los credos se estrechaban para poder pasar”<sup>244</sup>.

En la sesión de 17 de julio se acordó aplazar el debate sobre el artículo 15 hasta después de aprobar los restantes del proyecto, y cuando se replanteó la cuestión, surgió, en lugar de tolerante texto, el que está contenido en el diverso artículo 123 de la Constitución, a saber: “Corresponde exclusivamente a los poderes generales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. Las cosas ocurrieron en las sesiones de 24 y 26 de enero de 1857; al finalizar la del 24,

la comisión pidió permiso por medio de la mesa para retirar definitivamente el artículo 15; al hacerse la pregunta de si se concedía, los señores Zarco y Prieto reclamaron esta disposición, y puesta a discusión, ésta se declaró con lo suficiente, el Congreso acordó que subsistiese. En consecuencia, se hizo la pregunta de si no se le concedía a la comisión retirar definitivamente el artículo 15 de su proyecto. El señor Prieto..., pidió que la votación fuese nominal.<sup>245</sup>

Como al computarse la votación resultó que no había el *quorum* reglamentario, el tema pasó a la reunión del día 26; en el acta correspondiente constan estos hechos:

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 478.

<sup>244</sup> Rabasa, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>245</sup> El Colegio de México, *Actos oficiales del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, 1957, p. 609.

“Se procedió a la votación nominal pedida por el Sr. Prieto para ver si se permitía a la Comisión de Constitución retirar definitivamente el artículo 15 de su proyecto, la cual quedó pendiente por falta de número en la sesión del día 24 del actual, y se otorgó dicho permiso por los cincuenta y siete señores siguientes... Se dio lectura a la siguiente proposición del señor Arriaga: ‘Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, (bajo) la intervención que designen las leyes’. Fundada por su autor y a su solicitud, se le dispensaron los trámites. Puesto a discusión el señor Mata hizo presente, como individuo de la Comisión de Constitución, que ésta adoptaba la proposición, presentándola en consecuencia como suya. Declarada suficientemente discutida hubo lugar a votar”,<sup>246</sup> y se aprobó por ochenta y dos votos contra los cuatro emitidos por Joaquín Degollado, Gamboa, Peña Ramírez y Zarco.

Antes de comentar la proposición de Arista y la respuesta de Francisco Zarco, vale la pena referir la síntesis formulada por Pedro Ampudia sobre los debates del Constituyente en torno a la tolerancia religiosa. En la sesión de 5 de agosto (1856), después de una breve introducción, el representante de Yucatán hizo este examen del pro y el contra:

Los amigos de la reforma apoyándola en que existe la tolerancia en las ilustradas naciones de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, y que conviene hagamos un empuje por imitarlas. Los amigos del orden existente objetan que, estando muy abajo de la altura civilizadora de esas poderosas naciones, no es racional levantar el vuelo sin los peligros que corrió Ícaro remontándose hasta las regiones del fuego. Los reformistas se fundan en que, siendo la despoblación la causa primordial de la miseria pública, conseguiremos una potente inmigración europea con la libertad de cultos, cesando así los males que aquejan a nuestras masas. Los antirreformistas contestan, que si los europeos tuvieran garantías, seguridades y derechos que sólo disfrutaban a medias, ellos vendrán a torrentes prescindiendo de las ideas religiosas. Los reformistas proclamaron, a voz en cuello, que se interesan en esta cuestión los sagrados derechos de la humanidad y que, por lo tanto, debemos extendernos traspasando el círculo que abraza a la familia mexicana. Los antirreformistas alegan en contra que en ninguna de las naciones citadas se ha consignado el derecho sino después del hecho. Los reformistas, que Jesucristo era verdadero demócrata y que predicaba la fraternidad al género humano. Sus opositores, que están conformes con las doctrinas del divino maestro, mas que también recuerdan previno a sus discípulos dar a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César... Otros argumentos de igual peso se han dejado oír en la tribuna... Noto, señores, que en el mismo seno de la Comisión se han ideado cuatro maneras distintas de resolver la cuestión que ocupa: la. Consignar el hecho de que la religión mexicana es la católica, apostólica, romana, suprimiendo la exclusión que de cualquiera otro culto hacía la Carta de 1824, 2<sup>a</sup>. Omitir todo artículo relativo a la religión. 3<sup>a</sup>. Proclamar el principio y dejar su aplicación a las legislaturas de los Estados. 4<sup>a</sup>. Introducir la reforma como la consulta el artículo que está a discusión.<sup>247</sup>

En la sesión de 29 de julio de 1856 se inició el debate sobre el artículo 15 del proyecto de Constitución. Francisco Zarco, en esa fecha, hizo constar que la

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 610.

<sup>247</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 680.

discusión ha hecho honor a la tribuna nacional; la buena fe, la franqueza y el valor civil ha campeado en los discursos de todos los oradores, y su sinceridad es la mejor justificación de Congreso. Sólo la discusión de materia tan importante es un triunfo de los buenos principios. En vano los reaccionarios se empeñaron en buscar gentes que fueran a insultar a los representantes del pueblo, en vano quisieron extraviar al bello sexo y hacerlo cometer un acto indigno de su decoro. Estas intrigas fueron vistas con desprecio. Si bien el público de vez en cuando parecía agitado, y al principio unos cuantos quisieron extraviarlo, después dio pruebas de circunspección, guardó el mayor orden, no hubo más que seseos que reprimía la dignidad de los demás, y los aplausos que más tarde estallaron fueron enteramente espontáneos. Asegurarse puede que muchos de los que iban con un ánimo hostil se desengañaron de que iban a una asamblea de heresiarcas y allí cambiaron de opinión. Y para conservar el orden no había guardia, ni precauciones represivas, ni agentes de policía. Esto debe decirse en honor de un público que ha burlado las torpes intrigas de los enemigos de la libertad.<sup>248</sup>

En las controversias que ocurrieron entre el 29 de julio y el 5 de agosto de 1856, se expusieron los más variados puntos de vista: los de Ignacio Ramírez, José María Mata y otros liberales mostraron, hasta la evidencia, los propósitos del grupo reformista; Lafragua y Luis de la Rosa, entre los moderados, representaron el papel de los transaccionistas tan grato a los conservadores y al gobierno de Comonfort. Al redactar lo ocurrido el 5 de agosto Zarco apuntó lo siguiente:

Terminó el debate sobre el artículo 15 del proyecto de Constitución. Se aprobó una proposición del señor Anaya Hermosillo a fin de que, en cuanto hubieran hablado los señores que tenían pedida la palabra, se preguntase si el punto estaba suficientemente discutido. Se notaba ya cierto deseo de llegar a la votación. Estaban presentes los señores ministros de Relaciones, de Justicia y de Gobernación. El número de diputados llegaba a 110. Se veía a algunos de los que muy rara vez se sirven asistir a las sesiones; la concurrencia de las galerías era inmensa y todo parecía anunciar que llegarían a un resultado definitivo. No fue así y la cuestión quedó aplazada para más tarde.<sup>249</sup>

Esta frase “más tarde”, tuvo realidad casi seis meses después. El 26 de enero de 1857, como ya se indicó, el artículo 15 fue desechado por una gran mayoría de diputados (57 contra 22), y con este motivo Ponciano Arriaga pronunció, en la mencionada fecha, una oración en la que propuso la conocida adición al texto constitucional y expresó serias reflexiones sobre las consecuencias del acuerdo adoptado sobre el artículo 15. He aquí los juicios más importantes de su documento:<sup>250</sup>

1. “He manifestado ya al Soberano Congreso, que a pesar de la muy respetable opinión de los señores diputados que componen la mayoría de la comisión de Constitución, no estoy conforme con que el punto religioso que tiene tan íntimo enlace con el estado del clero y del culto quedase omiso en el Código fundamental. Esta omisión, si es que no me equi-

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 548.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 679.

<sup>250</sup> *Ibidem*, pp. 1220 y ss.

voco, torpísimamente sembrará infinidad de dudas, despertará intereses de parcialidad y anarquía, desmentirá la franqueza y la buena fe con que el Partido Liberal ha tocado todas las cuestiones sociales de la más alta importancia y acabará de quitar a la Constitución todo el prestigio que pudiera tener... Para quien conozca la invariable política de la Curia romana, para quien haya estudiado la historia de su habilidad y de su astucia en la conquista de la potestad temporal, para quien sepa que aquel que en un tiempo suplicaba con toda sumisión y reverencia que la potestad civil se dignase dar su permiso y su mandato a fin de que pudiese celebrar un concilio episcopal dentro del territorio de la Italia, era, moralmente hablando, el mismo que a pocos años escribía a la potestad civil: *queremos convocar un nuevo concilio en Constantinopla, será fácil comprender una omisión de la ley fundamental en tan interesante materia dejará desmantelados, indefensos y sin recurso legal a los poderes de la nación para proveer a su seguridad y sostener los derechos de su soberanía...*”.

2. “Nosotros, que hemos recibido la funesta herencia de los tiempos coloniales, que tenemos como vigentes las leyes pontificias, las conciliares y todas las canónicas; nosotros que todo el tiempo de nuestra vida política no hemos podido obtener de la corte de Roma ni siquiera un concordato; nosotros que, sea por la flaqueza o vacilación del actual gobierno, sea por la falta de uniformidad de nuestros pensamientos políticos, sea porque la opinión nacional no está preparada para la primera y más trascendental reforma, sea, en fin, porque nos hemos exagerado la ignorancia y las supersticiones del pueblo, hemos sido vencidos y derrotados al proponer la libertad de cultos como un medio de corregir los abusos de nuestro clero, si no con la mano de la autoridad, por lo menos con la competencia y el influjo moral de la opinión; nosotros ahora, ¿deberemos dejar este punto al acaso, abandonarlo a todas las contingencias de la duda, resolverlo con el silencio, depositarlo en la oscuridad y el silencio del vacío? ... Cuando esté publicada nuestra Constitución con tan esencial y enorme defecto, cualquiera preguntará... ¿Puede, debe intervenir la potestad civil en las materias de culto, de disciplina, de jurisdicción, de diezmos, de obvenciones y otras innumerables que resultan del derecho canónico, derecho que autorizan nuestras antiguas leyes, que se estudia en los colegios nacionales, que se aplica como las leyes civiles, y que tiene sus tribunales, sus potestades y principados? Y, si puede y debe la potestad civil intervenir en todo esto, porque es la legítima, la soberana, ¿a qué poder está confiada la intervención, pues que son diferentes los que ejercen las facultades de la soberanía?... ¿Al Congreso? ¿Al Ejecutivo? ¿Al Poder Judicial? ¡Punto omiso! ¡La Constitución nada dice sobre esto! La Constitución guarda silencio, y pues que los poderes de la Unión no pueden ejercer otras atribuciones que las que expresa y terminantemente les están señaladas en el Código fundamental, es claro, es lógico, que el poder civil del país, que el poder soberano de la nación nada absolutamente, nada puede hacer en negocios eclesiásticos...”.

3. “Pero no busquemos ya la solución de la dificultad presente en las historias y tradiciones de otros pueblos... Pensemos al menos en lo que particularmente nos concierne; pensemos con juicio y con prudencia en nuestras presentes circunstancias. ¿Quién no ha visto que todas las agitaciones sediciosas promovidas desde que comenzaron a desarrollarse los principios del Plan de Ayutla, han invocado el nombre de la religión, tomando su defensa como motivo o como pretexto para ensangrentar a la República? ¿Quién no recuerda que en todos los planes de los facciosos estaba y está escrita con perfidia y mentira la palabra *religión*, y en todas sus banderas y en todos sus uniformes hipócritamente estampado el signo de la cruz? ¿Quién no sabe que todos los preladados de la iglesia mexicana... han hecho

protestas, expedido circulares y dictado órdenes, oponiéndose a las leyes en que se trataba de sus fueros o de sus bienes materiales? ¿Quién ignora que los más cándidos y cristianos pueblos de la nación han sido conmovidos, exaltados, llevados al matadero a la voz de curas perversos, de clérigos y frailes inmorales, de indignos sacerdotes que han explotado el fanatismo de nuestros infelices hermanos? ¿Quién puede haber echado en olvido las últimas y horribles matanzas de los dos sitios de Puebla, en cuyas trincheras se predicaba sacrilegamente que los rebeldes contra la autoridad constituida eran mártires que morían por la causa de Dios y se besaban los pies de los cadáveres y se ponían sobre los altares de Cristo, a manera de reliquias santas, las bandas y espadas de los caudillos de la rebelión todavía humeantes con la sangre de sus compatriotas, y conducidas procesionalmente nada menos que por las señoras o por las mujeres que, como una protesta, o más bien como una amenaza, todavía llevan consigo el memorable anillo de plata con la inscripción fatídica...?”

4. “Y cuando están pasando a nuestra vista todos estos hechos, cuando en San Luis Potosí y en la Sierra Gorda y en Toluca y en Maravatío hemos visto las huestes reaccionarias; cuando la República está conmovida y estremeciéndose a cada instante por el mismo motivo, por el mismo pretexto; cuando el espíritu y la palabra de la reacción es idéntico en todas partes y están vivas y palpitantes las dificultades que el mal clero de la nación ha levantado contra las más capitales reformas del *Plan de Ayutla*; ¿entonces, señores, es cuando la Constitución... esquivada estas dificultades, huye el cuerpo a tan arduas emergencias, guarda silencio sobre todo punto religioso y de culto, y hace punto omiso de lo que ha puesto en desecha tempestad y a pique de zozobrar la nave del Estado?...”

5. “Débil y sin hacienda y sin administración y sin brújula nuestro gobierno... ¿qué será del país, si se propaga y extiende insensiblemente la propaganda indignamente llamada religiosa, si se organizan sus elementos, si se alza una armada contra las libertades mexicanas, si por todas partes se repiten las escenas de Puebla, si se predicán sacrilegios y se lanzan excomuniones y pide su pasaporte el Nuncio apostólico, y tocan entredichos, etc. etc., etc.? ¿Con qué apoyos cuenta el gobierno para defenderse?...”

6. “¿Debemos, en fin, transigir, atemperarnos, *moderarnos*, para decir de una vez esta palabra que todo lo significa entre nosotros?... Señor, el poder militar y el poder eclesiástico, siempre que salen de su esfera legítima, han sido por espacio de muchos siglos los enemigos naturales de la libertad...”<sup>251</sup>

Las contundentes palabras de Arriaga sólo llegaron, en conclusión, a proponer la adición contenida en el ya mencionado artículo 123 constitucional, y fue aprobada, contra lo que podría suponerse, sin mayor dificultad. Francisco Zarco hizo, sobre el particular, el comentario definitivo: “Tan breve debate, tan considerable mayoría —la adición, como se indicó antes, fue aprobada por 82 votos contra 4—, son la mejor prueba de que no se ha conquistado ningún principio importante. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado quedan como antes, es decir, subsisten la lucha y la controversia entre los poderes”.<sup>252</sup>

En el acto oficial de la sesión de 24 de enero de 1857, donde se trató el problema relativo a la adquisición de bienes por corporaciones civiles y eclesiásticas, consta que se presentó una adición en los términos que siguen: “Ninguna corporación, civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad

<sup>251</sup> *Ibidem*, pp. 1220-1224.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 1225.

legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.<sup>253</sup> El texto, después de discutido, se aprobó por 76 votos. Francisco Zarco relata el mismo hecho, del siguiente modo: “La Comisión de Constitución presentó un artículo declarando que ninguna corporación civil o eclesiástica tiene capacidad para adquirir ni administrar bienes raíces, excepto los edificios destinados directamente al objeto de la institución”.<sup>254</sup> José María Mata —anotó Zarco—, fundamentó brevemente la propuesta de la comisión, “recordando que este gran principio social, conquistado por la ley de desamortización, ha sido ya plena y solemnemente aceptado por el Congreso, cuando por una considerable mayoría aprobó dicha ley. Añade que la comisión ha creído conveniente elevar este principio a precepto constitucional. El artículo fue aprobado por 76 votos contra 3. Al anunciarse este resultado hay visibles señales de aprobación en el salón y en las galerías”.<sup>255</sup> En la *Crónica del Congreso Constituyente*, Zarco expresó exactamente lo mismo que aparece en su *Historia*.<sup>256</sup> Es decir, ante la ausencia de una declaración en el proyecto de la comisión, el Congreso decidió agregar un texto que incorporase con rango constitucional, los principios contenidos en la ley de desamortización de 25 de junio de 1856. La norma definitiva apareció en la segunda parte del artículo 27 de la Constitución de 1857: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí los bienes raíces, con la única excepción (*sic*) de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio del objeto de la institución”.

No se ampliarán aquí los comentarios ya anotados. El problema de los bienes eclesiásticos fue tratado con alguna extensión en los capítulos precedentes. Sin embargo, sería útil recordar las palabras de un especialista en derecho constitucional, quien, al tratar de la Ley Lerdo, observó:

La historia del país nos refiere que el clero respondió a este acto... con los pronunciamientos de Puebla y con el famoso golpe de Estado de 1857, tratando de derrocar la Constitución y las leyes de desamortización por medio de un motín militar. En nuestra misma historia encontramos siempre al clero, desde antes de aquella fecha, oponiéndose a toda idea liberal, a todo progreso de la nación. La intolerancia religiosa; el monopolio de la usura, disfrazada con el corto rédito para que nadie pudiese con la Iglesia en la imposición de capitales; su influencia decisiva en el poder público, apoderándose del jefe Ejecutivo; su participación en las cámaras legislativas, su invasión del Poder Judicial por medio del fuero, hacían del clero la más poderosa clase de la nación, sin que ésta pudiese marchar en el camino de la prosperidad. Exigente e imprevisora, la Iglesia mexicana no se conformó con los principios de la Constitución de 1857 cuando ésta no se atrevió a proclamar la tolerancia religiosa, y cuando en materia de bienes eclesiásticos dejaba al clero en censo consignativo los cuantiosos capitales, precio de las antiguas propiedades raíces que constituían la mano muerta.<sup>257</sup>

<sup>253</sup> *Actas Oficiales...*, op. cit., p. 606.

<sup>254</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., p. 1213.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 1213.

<sup>256</sup> Zarco, *Crónica...*, op. cit., p. 902.

<sup>257</sup> Eduardo Ruiz, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, 1888, tomo I, p. 263.

Los moderados y los liberales triunfaron sobre el partido conservador al lograr incluir, en la Constitución, el artículo 27; sin embargo, las leyes de desamortización no satisficieron las necesidades del país. Fue necesario que los reformistas decretaran, el 2 de julio de 1859, la supresión de los conventos, la devolución al dominio de la nación de los bienes que el clero regular y secular administraban y la independencia del Estado respecto de la Iglesia, para convertir en hechos los propósitos del pensamiento liberal. Las razones para ordenar el mandato de 12 de julio aparecen tanto en la circular que don Manuel Ruiz, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, anexó a la ley sobre nacionalización, cuanto en las consideraciones del mismo decreto. En la primera se hizo una minuciosa relación de las actividades políticas del clero y se subrayó nuevamente la diferencia, sostenida por los liberales, entre clericalismo y creencias religiosas; se mostró gran respeto por estas últimas y se combatió con energía el sector político de la Iglesia. Después de exhibir los grandes daños derivados de las revueltas clericales. Ruiz agregó en una parte de su documento las consideraciones siguientes:

De todos estos males terribles, de todos estos fúnebres sucesos, que no han permitido la estabilidad de ningún gobierno, que han empobrecido y empeñado a la nación, que la han detenido en el camino de su progreso, y que más de una vez la han humillado ante las naciones del mundo, hay un responsable, y este responsable es el clero de la República. Él ha fomentado este constante malestar con el gran elemento de los tesoros que la sociedad confió a su cuidado, y que ha malversado en la serie de tantos años, con el fin de sobreponerse y aun de oprimir a la nación y a los legítimos depositarios de su poder. Así de inquieto, constantemente ha maquinado a favor de los privilegios, porque ha contado con recursos suficientes para premiar la traición y el perjurio, para sostener la fuerza armada y seducir a algunos miserables que se han dado a sí mismos el derecho de gobernar a la República. Es, pues, evidente y de todo punto incuestionable, que cegando la fuente de los males, éstos desaparecerán, como desaparece el efecto luego que cesa la causa que lo produce. Cuando el clero, siguiendo las huellas de su Divino Maestro, no tenga en sus manos los tesoros de que ha sido tan mal depositario; cuando por su conducta evangélica tenga que distinguirse en la sociedad, entonces y sólo entonces imitará las virtudes de Aquél y será lo que conforme a su elevado carácter debe ser; es decir, el padre de los creyentes y la personificación de la Providencia en la tierra.<sup>258</sup>

Con el decreto del presidente Juárez se concluyó la antigua historia del “patronato” y se ejecutó uno de los capítulos básicos del programa liberal que en el Congreso de 1856 se limitó al alcance de las leyes de desamortización. El artículo 27 de la Constitución fue adicionado, el 25 de septiembre de 1873, con este párrafo: “Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución”. Del mismo modo que el primer párrafo de la segunda parte del artículo —comentó Eduardo Ruiz—, fue agregado durante el debate del proyecto de constitución para dar vigencia constitucio-

<sup>258</sup> Eduardo Ruiz, *Leyes de Reforma*, México, 1947, pp. 100 y 101.

nal a los principios que se proclamaron en la Ley Lerdo, el otro texto tuvo por objeto hacer constitucionales los ordenamientos en materia de nacionalización proclamados en la ley de 12 de julio. Fue indispensable que el clero, con base en el Plan de Tacubaya, intentara la derogación de la obra del constituyente, para que los liberales de la Reforma declararan la nacionalización de los bienes eclesiásticos y el hecho de que “dilapidando... los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invirtiera en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República puede constituirse como mejor crea que a ella convenga”.<sup>259</sup>

Las concesiones y derrotas de los liberales no amilanaron a los espíritus más alertas. Con fe y razones enfrentaron y desecharon el singular proyecto de Castañeda, para restablecer la Constitución de 1824 y el sistemático “sabotaje” de los ausentes en las sesiones.<sup>260</sup> Lo mismo ocurrió en el caso de las garantías del procesado, asunto este que puso frente a frente la tradición inquisitorial y los derechos del hombre.

Los problemas de la propiedad agraria y del trabajo quedaron pendientes. No es que el liberalismo los haya ignorado; por lo contrario, se estudiaron y se intentó solucionarlos; pero las circunstancias políticas acallaron a los ideólogos más audaces. La situación de los trabajadores en los obrajes y las manufacturas permaneció ajena a la literatura manejada por la mayoría de los hombres de la época, afanados en apoyar las ideas del clásico “dejar hacer, dejar pasar”. Esta cómoda tesis, que mantendría la desigual distribución de las riquezas heredada de la colonia, fue vivamente objetada por Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María Castillo Velazco en la sesión de 23 de junio de 1856, al tratarse del derecho de propiedad. En el documento que contiene el voto particular de Arriaga se encuentran juicios que merecen especial meditación:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico. Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que, en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan... una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros estados soberanos, y aún más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa.<sup>261</sup>

Con mucha razón Ponciano Arriaga destacó en su célebre voto que las condiciones miserables en el campo mexicano incuban la desintegración de las comunidades y ori-

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>260</sup> Sobre el restablecimiento de la Constitución de 1824, véanse las páginas 35, 39, 44, 461-469, 818-830 y 1296 de la *Historia*, de Zarco, y los comentarios de Rabasa en la Constitución..., *op. cit.*, pp. 75-79. En relación con el problema del ausentismo de los diputados conviene consultar a Rabasa, *Ibidem*, pp. 49 y ss., y Antonio Martínez Báez, “Las ideas jurídicas en el Congreso Constituyente de 1856-1857”, en *El Liberalismo y la Reforma en México*, pp. 574 y ss.

<sup>261</sup> Zarco, *op. cit.*, pp. 387 y 388.

llan a sus miembros a la conducta ilícita o a una vergonzosa servidumbre. Expresamente, Arriaga denunció: “Cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición... viven bajo el yugo del monopolista, que, o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes”. Luego se preguntó: “¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez, por las vías legales, de la esfera de colonias abyectas y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?”<sup>262</sup>

Miseria y democracia son términos antagónicos. Los liberales no podían concebir el progreso de la patria sin que se adoptaran medidas orientadas a realizar la justicia social tal y como lo pedía la generación de Morelos desde la época de la insurgencia. Arriaga insistía en la necesidad urgente de atender, al lado del orden intelectual de la sociedad, también el orden material. “Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas... No divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la *tierra*; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”.<sup>263</sup> El equilibrio entre los principios proclamados en la Constitución y las providencias que habrían de asegurar la práctica de las normas adoptadas, constituyen la esencia de la doctrina liberal más avanzada. No sería suficiente, como lo habían creído, la mera declaración de los derechos del hombre; era indispensable, además, establecer un “orden material” propicio al ejercicio de esos derechos; de este modo se lograría, en la historia mexicana, una auténtica vida social democrática y republicana.

De la más acertada combinación de ambos (el orden material y el intelectual) —aseguraba Arriaga— debe resultar la armonía que se busca como el principio de la verdad en todas las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos adelantaremos mucho ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los obstáculos que, como un derecho, se han opuesto a la igualdad y a la libertad, pero no habremos andado sino la mitad del camino y la obra no será perfecta mientras tanto no quede expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos.<sup>264</sup>

Las palabras de Ponciano Arriaga tienen vigencia universal.

Lo hemos visto y lo seguiremos viendo, si no se piensa en transformar de alguna manera las condiciones del bienestar físico de nuestros conciudadanos. El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aun sabios, si se quiere; pero no ha servido para darles capitales ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles, pero sin recursos. La sociedad, en su parte material, se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos; los capitales acumulados; la circulación, estancada.<sup>265</sup>

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 338.

<sup>263</sup> *Idem*.

<sup>264</sup> *Idem*.

<sup>265</sup> *Ibidem*, pp. 388 y 389.

En la tesis de Arriaga no sólo se plantea el problema de la tierra; su pensamiento va más allá y forma entre los antecedentes de una doctrina reconocida ahora por la mayor parte de los países del mundo: la del equilibrio entre el desarrollo social y económico. Las Naciones Unidas se han ocupado de esclarecer el concepto de desarrollo equilibrado, al señalar que “significa claramente, para la mayoría de aquellos que se valen de la expresión, el establecimiento de una relación adecuada entre los factores económicos y los sociales en la que se le da merecida atención a cada campo o sector de desarrollo dentro del todo”, sin olvidar que

no cabe concebir el equilibrio en el sentido de que deba concederse igual importancia a cada uno de los sectores o programas económicos y sociales, como por ejemplo asignando fondos iguales a cada uno. También queda descontada la idea de resolver todos los problemas económicos y sociales a la vez; esto reñiría con el principio de programación y escalonamiento de los planes de fomento, y además sería excesivamente costoso, si bien es indispensable, examinar simultáneamente todos los factores que intervienen aun cuando no puedan adoptarse medidas sobre todos ellos a la vez.<sup>266</sup>

Resulta evidente, así, que el desenvolvimiento del hombre es incompatible con una injusta realidad social. Por esto los liberales deseaban que el Congreso asumiera plena responsabilidad en tales materias. “Y yo no digo, señor —agregaba Arriaga—, que mis proposiciones envuelvan toda la fecundidad y trascendencia del sistema general que propone y demuestra el autor citado (*se refería a Ramón de la Sagra*), ni mucho menos que resuelven todas las cuestiones que entraña ese mismo sistema (antes había declarado que el sistema económico de la sociedad mexicana no satisfacía las condiciones de la vida material de los pueblos). No soy tan presuntuoso. Lo único que digo es que el grave asunto de la situación económica de nuestra sociedad debe merecer la atención y el estudio de los legisladores del país...”<sup>267</sup> Las proposiciones que Arriaga presentó a la asamblea tendían a impedir la propiedad de tierras ociosas en manos de los grandes latifundistas de la época, y a estimular la producción agropecuaria.

En la ya mencionada reunión de 7 de julio de 1856 y en el discurso de Ignacio Ramírez sobre el proyecto de Constitución, en el que tocó el problema de la tolerancia de cultos, se habló también de la situación social que prevalecía en las zonas rurales. Ramírez dijo lo siguiente:

El más grave de los cargos que hago a la comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penas y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.<sup>268</sup>

<sup>266</sup> Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo*, Nueva York, 1961, pp. 22 y ss.

<sup>267</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., p. 402.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 470.

Después Ramírez expuso su doctrina social y criticó las concepciones de la antigua ciencia política.

Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir el capital en trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, *sino un derecho de dividir proporcionalmente las ganadas con todo empresario*. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles o en bienes raíces; los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un rédito al capital trabajo. Sabios economistas de la comisión: en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades. En esta falta de elementos sociales encontraréis el verdadero secreto de que vuestro sistema municipal es una quimera...<sup>269</sup>

Otros diputados, como Castillo Velasco, expresaron su conformidad con las ideas expuestas con Ramírez “en cuanto a la necesidad de grandes reformas sociales”.<sup>270</sup>

Las proposiciones de Arriaga y Ramírez no encontraron eco favorable en la votación y las garantías sociales del trabajador y del campesino quedaron pendientes. La generación de 1910 recogió el mensaje de los liberales y lo transformó en sólida institución jurídica al aprobar, en 1917, los artículos 27 y 123 de la Constitución vigente. En la de 1857 sólo se resolvieron los problemas de la desamortización de los bienes eclesiásticos y se garantizó la libertad del trabajo en los artículos 4º y 5º.<sup>271</sup>

El peso de los moderados y las amenazas de los conservadores no detuvieron el programa liberal. Junto con el reconocimiento de las libertades de enseñanza, trabajo, manifestación de las ideas, asociación y residencia, el Constituyente abolió los títulos de nobleza, las prerrogativas y honores hereditarios y toda clase de fueros y privilegios especiales; se exceptuaron, en el ramo militar, los delitos y faltas contra la disciplina castrense.

El 31 de enero de 1857 se aprobó la minuta de la Constitución; el 3 de febrero se acordó que el Presidente de la República jurara la Constitución el 5 del mismo mes. En este día en solemne sesión y después de firmar el documento, se dio lectura al ya comentado Manifiesto del Congreso a la Nación. El 17 de febrero se clausuraron las

<sup>269</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., pp. 470 y 471.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>271</sup> Las ideas de Ignacio Ramírez sobre el trabajo y los salarios pueden consultarse en *Obras completas*, México, 1960, tomo I. p. 309, y tomo II, p. 113.

sesiones del Constituyente: el Presidente de la República pronunció un discurso, que fue contestado por el diputado Guzmán en funciones del presidente del Congreso.

El enfrentamiento de los liberales y los conservadores, a pesar del juego tímido y confuso de los moderados, aportó un saldo favorable a los primeros. La obra del Constituyente de 1856 marcó un avance fundamental en las instituciones del país y creó, a la vez, algunos de los instrumentos indispensables para iniciar la reforma de las tradicionales estructuras económicas y sociales que impedían el desarrollo del país. La revolución mexicana de Ayutla cristalizó en la Constitución de 1857, y ésta fue la base en que se apoyó el gobierno de Benito Juárez para promulgar las leyes que separaron, en definitiva, la vida civil y la religiosa, vigorizando el influjo del Estado como guía primordial de los destinos nacionales. Las instituciones liberales, como lo aseveró la generación de Ayutla, eran las únicas que, en las circunstancias de la época, podían asegurar el cambio social, dominar a los enemigos del progreso y ofrecer a los ciudadanos una perspectiva moderna de la vida, en contraste con la pobreza de ideales de la filosofía conservadora.

La Constitución de 1857 no resolvió por sí misma la grave crisis legada por la Colonia; pero en su calidad de resumen de las aspiraciones de un país decidido a encontrar una fórmula de integración nacional, significó la primera etapa de una lucha por la libertad que, años adelante, fructificaría en bien de la comunidad. Las fuerzas del clero y el militarismo fueron importantes para derogar el programa de los liberales. El fin del Segundo Imperio, en 1867, reafirmó los postulados mantenidos por la generación de la Reforma durante los debates del Congreso de 1856-1857. Es cierto lo que anotara Porfirio Parra: “México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental que elevaba el carácter de leyes supremas los principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal”.<sup>272</sup> Ya no fue posible el retroceso. El partido tradicionalista aniquiló sus recursos económicos y humanos durante los frustrados intentos por volver a las formas coloniales. Desde entonces el pueblo, armado con una nueva conciencia del futuro, asumió como propio el modelo liberal del siglo XIX. Sobre la base de este precedente, se entregó a la tarea de construir una sociedad ajena a la violencia y propicia para una vida justa y generosa de los hombres. El Congreso Constituyente, como lo expresara León Guzmán al contestar las palabras del Presidente de la República en el acto de jurar la Constitución de 1857, no podía “lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe... que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia, y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad”. Esta fue la tarea de Benito Juárez, y después la que emprendieron los mexicanos desde la rebelión de 1910.



<sup>272</sup> Parra, *op. cit.*, p. 115.



## La Constitución del 5 de febrero de 1857

Mario de la Cueva

Cuando se recorren de la historia de América los tres siglos de dominación española, se descubre una paradoja trágica: el Colonialismo español fue, en su fundamentación filosófica, el más profundamente humano de los que conoce la historia. Buscaba, ante todo, resolver el problema fundamental de la existencia del hombre americano, que consistía en hacer retornar el espíritu hacia sus valores imperecederos.

Fue un Colonialismo que se desarrolló bajo el signo de la cruz, y que produjo algunas de las más hermosas figuras sacerdotales del catolicismo. Ese Colonialismo fundó las más antiguas y las únicas universidades humanistas de este nuevo continente. En las ciudades de lo que fue la Nueva España los arquitectos, venidos de la Península, y uno de cuyos mayores méritos fue haber sabido utilizar la inspiración de los artífices indígenas, elevaron los más bellos monumentos barrocos y churriguerescos, rivales dignos de las grandes construcciones europeas. En las Leyes de Indias se volcó el espíritu cristiano de la España de Isabel la Católica, para producir el derecho social más justo y noble de aquellos lejanos tiempos, precursor ilustre del moderno derecho del trabajo. Pero junto a esas cualidades y realizaciones tuvo el Colonialismo español un primer defecto capital, cuyas consecuencias no han podido extirparse en el siglo y medio que llevamos de vida independiente: desconoció los derechos políticos de los hombres —y casi permanentemente desconoció también la totalidad de los derechos del hombre, como las libertades de conciencia, de enseñanza y de pensamiento—, y no mostró, o para expresarlo mejor, ocultó a criollos, indios y mestizos, el arte de gobernarse. El Colonialismo español, que en sus orígenes buscó la valo-

ración del espíritu y de la persona, entró en una contradicción insoluble, y perdió su justificación histórica y con ella sus títulos de gobernante.

Por otra parte, pero con una responsabilidad igualmente grande, detuvo la marcha económica de nuestros pueblos en beneficio de los productores y comerciantes de la vieja España, y tampoco enseñó a los hombres las artes de la industria y del comercio. Finalmente, las Leyes de Indias, a pesar de los esfuerzos de la monarquía y de los monjes españoles, quedaron casi siempre incumplidas; las poblaciones conquistadas arrastran desde aquellos siglos su miseria y su dolor, y tal vez ya ni siquiera esperan su redención.

El Colonialismo español resultó una gobernación ahistórica, pues creyó que el hombre americano estaba muerto o por lo menos dormido, y que no renacería ni habría de despertar. La independencia de las Colonias fue un acontecimiento natural y necesario: era la historia que rompía las cadenas y se transformaba en vida; era el hombre americano que renacía o que despertaba.

El siglo XVIII, que preparó la independencia de las Colonias, fue una nueva y profunda revolución del pensamiento: fue el siglo del Iluminismo y de la consecuente confianza del hombre en la diosa razón. Kant, el filósofo de Königsberg, al hablar de aquella aventura del pensamiento, dijo “que había sido para el hombre una crisis de crecimiento, de voluntad de salir de la infancia”. Y es que, en verdad, el siglo XVIII es el momento en que el hombre readquirió confianza en sí mismo, y basado en ella y partiendo de su propia razón humana quiso entender y hacer su mundo. Windelband ha indicado que la era del Iluminismo es el renacimiento de los sofistas y, en particular, de su problemática, que era el hombre como tema de meditación. El iluminista Pope, que fue una de las grandes figuras de su época, escribió en su obra *Essay on Man*: “The proper study of mankind is man” De ahí que la filosofía general, y la social, política, económica y jurídica, se condensara en la célebre frase protagórica: “El hombre es la medida de todas las cosas”.

El siglo del Iluminismo provocó la destrucción de un mundo que había entrado en decadencia, especialmente en Francia y en España, y la creación de un mundo político nuevo: significó el abandono de la fe en la tradición como principio rector del mundo social, político y jurídico, y su sustitución por la idea de los derechos naturales del hombre y del ciudadano. Es el siglo que negó el derecho divino de los reyes; que les negó también el derecho a gobernar y que no admitió otro gobierno que el gobierno de los gobernadores, es decir, el gobierno de los hombres por los hombres. La negación de aquel mundo de la tradición, de los privilegios y de los reyes, produjo el derrumbe del absolutismo y el advenimiento de la democracia, que en función de la nueva filosofía hubo de tomar al hombre como punto de partida, como centro y como finalidad de la organización social y política y que fue, en consecuencia, una democracia individualista y liberal, cuyas dos ideas centrales, la doctrina de la soberanía del pueblo y la teoría de los derechos naturales del hombre, son la expresión política y jurídica, elegante y clara, de la vuelta del hombre sobre sí mismo y de su propósito de hacer su mundo.

La creación del mundo político nuevo fue también el nacimiento de las constituciones y del derecho constitucional contemporáneo: de las enseñanzas de los grandes

maestros del derecho constitucional de Alemania, de España y de Francia, se desprende que si bien toda organización humana es o reposa en una constitución y en un derecho constitucional, las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del XIX se caracterizan por ser el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal, esto es, son un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y filósofos del siglo del Iluminismo, o lo que es igual, pretendieron ser un derecho al servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social. De ahí que el constitucionalismo, como concepción política y jurídica del Estado, sea aquella filosofía que elevó al derecho sobre el poder para asegurar la igualdad y la libertad individuales, y que convirtió al poder, y consecuentemente al Estado, en un instrumento al servicio de lo jurídico, o para expresarlo en una fórmula que principia a generalizarse, en la doctrina que transformó al Estado en la organización del poder coactivo del derecho, o si se prefiere, en la organización destinada a garantizar la vigencia y efectividad de un nuevo ideal y de un nuevo orden jurídico, cuyos principios vitales son la igualdad y la libertad humanas.

El panorama constitucional al encontrarse los siglos XVIII y XIX es uno de los más extraordinarios esquemas de tragedia y optimismo que ha producido la humanidad, y provocó una serie, aún no concluida, de nuevos cuadros de tragedia y optimismo en lo que en aquel entonces eran las Colonias de España, convertidas pocos años después en las Repúblicas hermanas del continente americano.

La idea del derecho constitucional no es nueva, pues se identifica con el amor a la igualdad y a la libertad, que es el más grande de los ideales del hombre. Los antepasados remotos, pero siempre vivos, del constitucionalismo, son: la filosofía política griega y la Constitución de Atenas, de donde procede la más antigua idea de la democracia, entendido el concepto como la participación de los hombres libres en el gobierno de la ciudad; el derecho de Roma, de donde proviene la tesis de la autonomía de la voluntad en las relaciones civiles y de la consecuente libertad de los hombres en sus relaciones individuales; la enseñanza del cristianismo y las doctrinas de Santo Tomás de Aquino y de los ilustres españoles Francisco Suárez, Domingo de Soto, Bartolomé de Medina, Juan de Mariana o Francisco de Vitoria, acerca de la esencia y de los atributos de la persona humana y su necesaria libertad para la realización de su íntimo y trascendental destino, y respecto de la supremacía de la ley de Dios y de la ley natural sobre el poder y el derecho humanos; el humanismo renacentista, que es la nueva valoración del hombre como ser libre frente a todos los dogmatismos; y la idea del derecho natural que se desarrolló a partir del siglo XVI continuando el pensamiento de Hugo Grocio. Pero el constitucionalismo tiene, como antepasados inmediatos, diversos acontecimientos concretos de la historia de Occidente: en la Edad Media, por los senderos del amor a la justicia y del respeto de los reyes a las tradiciones de los pueblos, creó España, en el reino de Aragón, con el privilegio general otorgado por el rey Pedro III en las Cortes de Zaragoza, en los años finales del siglo XIII, lo que bien puede llamarse, con Vicente Santamaría de Paredes, la más perfecta organización constitucional de la Edad Media. En Inglaterra, con la Carta Magna que los barones arrancaron al rey Juan Sin Tierra, en 1215, dejó constancia imperecedera del derecho de los hombres a negar obediencia al tirano y de la primera conquista constitucional de la libertad.

España perdió su abolengo constitucional con la unificación de los reinos y con el absolutismo dogmático que instauró el rey Felipe II; así se explican las contradicciones del Colonialismo español, que inspiró su doctrina y su derecho en la enseñanza humanista de sus grandes jesuitas a la par que gobernaba despóticamente a los pueblos conquistados. Inglaterra, por el contrario, representa la historia de un derecho constitucional que brotó de la vida política diaria y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, y que, por esa circunstancia, regresa a su fuente y se convierte nuevamente en vida; es así correcto expresar que Inglaterra, más que tener un derecho constitucional, lo vive. Este distinto estilo de vida del pueblo inglés explica, por su parte, que las Colonias estadounidenses nacieran preparadas para vivir dentro de un orden constitucional dirigido hacia la libertad. Pues bien, la historia de las instituciones concretas del derecho constitucional está íntimamente ligada a la lucha del parlamento en contra de la corona, lucha cuyos objetivos eran: excluir al rey de la función legislativa para someter el Poder Ejecutivo al derecho que vivía y creaba el pueblo; así fue como se dieron en Inglaterra el germen y el desarrollo de la democracia y de las libertades modernas. Pero también la teoría constitucional se encontró excelentemente representada: Thomas Hobbes, John Locke y James Harrington, particularmente el segundo, se encuentran entre los constructores del Estado moderno.

La tradición constitucional de Inglaterra se prolongó en la vida del pueblo estadounidense, y en ella se dieron las primeras manifestaciones expresas y concretas de las constituciones y del derecho constitucional contemporáneo: las cartas, que sirvieron de base jurídica a la fundación y a la creación de una forma de vida en las Colonias, son expresión importante e indudable del doble anhelo de los hombres hacia la libertad y el gobierno propio. Cuando en el siglo XVIII la corona y el Parlamento ingleses pretendieron desconocer los términos y los derechos que derivaban de ellas, los colonos, con el mismo espíritu que movió a los barones contra Juan Sin Tierra, proclamaron la independencia de sus tierras y de sus pueblos, e iniciaron con ello el declive del Colonialismo. Las constituciones particulares de los nuevos estados y la Constitución federal de 1787 son las primeras constituciones escritas y consistentes de la historia de Occidente, y son la excelente enseñanza de una exacta estructuración del Estado y un sometimiento del poder al derecho. Aquellas constituciones fueron el producto del primer poder constituyente de nuestra era, concebido como un poder nacional y supraestatal, al que corresponde la creación y organización del Estado. Y en efecto, la Constitución estadounidense de 1787 creó y organizó el primer Estado federal de la historia —en la acepción plena del término—, que mostró la posibilidad de conciliar los intereses generales con los particulares de las distintas comunidades, y aun de los hombres, para un mejor imperio de la libertad y una garantía de buena administración de los negocios públicos; fácilmente se comprende que los pueblos de la América hispánica, impugnadores del centralismo ejercido desde Madrid, volvieran sus miradas al único modelo existente a principios del siglo XIX para evitar el nuevo centralismo que se pretendía ejercer sobre hombres y pueblos desde las ciudades de México o Buenos Aires. Por último, la Constitución de Estados Unidos erigió al Poder Judicial en el guardián de la Constitución, solución que si bien contaba con algunos precedentes ingleses de

interés alcanzó en 1787 un grado extraordinario de esplendor, pues le hizo el intérprete único de la Constitución y el árbitro supremo de la constitucionalidad de los actos de todos los poderes estatales; así se realizó el ideal humano del Estado de derecho.

A Francia correspondió la bella misión de crear o dar formulación definitiva de la filosofía política y jurídica que habría de servir de fundamento a la democracia individualista y liberal, de rodear ese pensamiento de un sentido de universalidad y humanismo que le convirtió en la religión de la libertad, y de difundirle en las tierras de Europa y América haciendo que penetrara hondamente en la conciencia de los hombres de aquel entonces y de ahora, que sufrieron y sufren injusticia. Las bases ideológicas del constitucionalismo contemporáneo, si bien con hondas raíces en la historia de otros pueblos, como hemos indicado, pertenecen o se desarrollaron y universalizaron debido al genio francés: la doctrina de la soberanía del pueblo, fuente inmarcescible de la democracia, es el resultado de la gran polémica que sostuvo el ginebrino Rousseau contra las sombras amenazantes de Filmer y del autor del *Leviatán*; el *Contrato* pertenece a aquellas obras que han decidido la historia de los pueblos, y que por ello mismo han sido sometidas a la crítica más severa e injusta. La teoría de la división de los poderes hizo su más brillante aparición —lo que no implica desconocer los párrafos de John Locke— en el *Espíritu de las leyes*, del barón de Montesquieu. La escuela fisiocrática, precursora del pensamiento económico liberal, tuvo también su más alta representación en Francia, en las ideas y en la acción de Turgot, de Mercier de la Riviere o de Dupont de Nemours. La Revolución de 1789 es la primera herida mortal que recibió el absolutismo, y se convirtió en el canto de los pueblos y de los hombres en favor de la libertad, la igualdad y la fraternidad humanas: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que vivía en el fondo de la conciencia del pueblo francés y que fue señalada en los *cahiers* como uno de los objetivos esenciales de los Estados generales, es la idea universal y humana de la democracia, que es, a su vez, igualdad y libertad.

España no pudo ocultar a los hombres de América la presencia de ese siglo los reyes, los mercaderes y los ejércitos pueden demorar la marcha de la historia, pero no detenerla para siempre. Aquel siglo, con su filosofía general, sus doctrinas políticas, jurídicas y económicas y con sus dos grandes revoluciones —la independencia de las colonias inglesas y el derrumbe de los borbones en Francia— se adueñó prontamente de la conciencia del hombre americano, y cual nuevo Prometeo entregó a este continente nuestro el fuego sagrado de la libertad. Las ideas maestras de la filosofía política de Inglaterra, de Francia y de Estados Unidos —John Locke, el barón de Montesquieu, Voltaire, Juan Jacobo Rousseau, el abate Siéyes, Benjamin Constant, Thomas Jefferson, Thomas Paine, entre otros pensadores ilustres— perforaron los muros de la Santa Inquisición, y contribuyeron al despertar de los hombres del sueño de tres siglos a que los sometió la Colonia.

Pero la independencia de las colonias españolas de América no fue una consecuencia pura del siglo XVIII europeo y estadounidense. Particularmente en la Nueva España concurrieron causas propias, de tanta, o mayor fuerza que la influencia que provino del exterior; ellas son las que han dado a la historia de nuestro pueblo esa característica de lucha constante por la idea de la justicia social, posición que es única en la historia

de América y que nos ha permitido, en este siglo XX, en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 5 de febrero de 1917 —que contienen, respectivamente, los derechos sociales de los campesinos al reparto de la tierra, y de los trabajadores a condiciones humanas de prestación de los servicios—, adelantarnos al mundo en el reconocimiento y en la declaración constitucionales de los derechos sociales. Naturalmente, no es posible reducir a esquemas fijos esas causas, por lo que es preciso limitarse a formular algunas consideraciones generales.

La estructura social de la Colonia y la desigual distribución de la riqueza constituyen el fondo social, causa real, a su vez, de la independencia de la nación mexicana, con lo que se llega a la conclusión de que la independencia fue, en términos generales, un problema de lucha de clases. Al despuntar el siglo XIX existían en lo que era la Nueva España varios grupos bien diferenciados, dos de los cuales, si bien en grado diverso, sufrían indudable injusticia. La clase gobernante estaba integrada por los españoles que venían de la Península, quienes, por razones fácilmente comprensibles, gozaban de un máximo de privilegios. El clero católico compartía el gobierno de la Colonia con los españoles europeos, y era, además, propietario de una parte considerable de la riqueza nacional, particularmente de la propiedad urbana y de un número importante de fincas rústicas; su riqueza se veía aumentada por los fuertes capitales que a su favor reconocían las fincas urbanas y rústicas de propiedad particular; el poder económico es fuente principal del poder político, y así se explica que no sólo durante la Guerra de Independencia sino en el México de principios del XIX la Iglesia Católica fuera uno de los factores reales de poder. Los criollos formaban un grupo numeroso e importante, igual en sangre a los españoles europeos y propietario de otra parte de la riqueza nacional, pero estaba excluido de los altos cargos gubernamentales no obstante su argumentación en el sentido de que eran ellos y sus antepasados los forjadores de la nacionalidad naciente. Y finalmente los indios y mestizos, cuya personalidad humana no se negaba, pero cuyo dolor y miseria fueron la primera causa y la tragedia de donde surgió el anhelo de justicia social.

El movimiento de independencia osciló de una a otra de las dos clases sociales que sufrían injusticia; los criollos querían la independencia, pero pretendían conservar sus propiedades y sus privilegios sobre el pueblo; la divergencia entre estas dos clases sociales se reprodujo en el México Independiente, y contribuyó a la formación de los dos grandes núcleos políticos que habrían de luchar en los Congresos constituyentes de 1823, 1824 y 1856-1857, uno para mantener el pasado y el otro para dar a México un régimen constitucional. La guerra independentista fue preparada por los criollos, pues en ellos germinó rápidamente el siglo XVIII, y fue también iniciada por uno de ellos, don Miguel Hidalgo y Costilla, pero con don José María Morelos y Pavón como capitán general de los indios y mestizos cobró su mayor grado de elevación humana y social, y este último pertenecía a la clase de los desheredados; la guerra se continuó como movimiento popular con don Vicente Guerrero, pero la separación de España fue consumada por los criollos, cuyo jefe era Agustín de Iturbide.

Una segunda causa de las guerras hispanoamericanas de independencia, vinculada estrechamente con la anterior, fue, precisamente, la ya señalada exclusión de los criollos

del gobierno de la Colonia, pues España les negó sistemáticamente el acceso a los cargos principales y los convirtió en una clase social postergada. Justificadamente sostuvieron los criollos que a ellos correspondía, por derecho natural, el gobierno de su tierra; que conocían mejor los problemas de la Nueva España y que estaban más interesados en su correcta y benéfica solución. En la representación que hizo el ayuntamiento de la Ciudad de México al rey don Carlos III en 1771, “sobre que los criollos deben ser preferidos a los europeos en la distribución de empleos y beneficios de estos reinos”, se lee: “La provisión de los naturales con exclusión de los extraños es una máxima apoyada por las leyes de todos los reinos, adoptada por todas las naciones, dictada por sencillos principios, que forman la razón natural, e impresa en los corazones y votos de los hombres... En la cabeza de S.M. formamos un solo cuerpo político los españoles europeos y americanos... pero en cuanto a provisión de oficios honoríficos, se han de contemplar en estas partes extranjeros a los españoles europeos, pues obran contra ellos las mismas razones porque todas las gentes han defendido siempre el acomodo a los extraños.

Una tercera causa, respecto de la cual hablaba elocuentemente la Revolución Francesa, era el absolutismo de los reyes borbones: en el Siglo de las Luces los hombres se asfixiaban en América. El ejemplo cercano de Estados Unidos, donde la prosperidad estaba unida a la libertad personal, y la penetración incontenible de las doctrinas de la soberanía del pueblo y de los derechos del hombre —igual en la Nueva España que en la América del Sur— tenían que sublevar las conciencias y llevar a los hombres a una franca rebeldía.

Como una cuarta causa se debe señalar la decadencia general de los reyes borbones y aun de la misma España, incapaz de gobernar un mundo que principiaba a perder la fe en la tradición y en la legitimidad de las coronas, y que en cambio se dejaba arrullar por la diosa razón. Delante de esa situación pensó el hombre americano que las Colonias de España habían adquirido suficiente madurez política, por lo que podían gobernarse libremente y enfrentar su destino.

La invasión napoleónica a España en la primera década del siglo XIX, y los titubeos de la política española precipitaron la crisis: en aquellos días se dibujaron con una fuerza mayor las dos grandes tendencias que ya conocemos y que habrían de luchar —no sólo contra España, sino entre ellas mismas— por consumir la independencia: en una mezcla confusa de intenciones y pensamientos los españoles y los criollos hablaron de acudir en defensa de España y de sus monarcas, y de impedir que la Nueva España se transformara en una Colonia francesa. Los criollos pensaron separar estas tierras de la metrópoli y llamar a México al destronado príncipe Fernando para que gobernara el nuevo imperio; se habló, incluso, de crear un trono para el virrey. El pueblo, por su parte, conspiraba, principalmente en la dirección de algunos criollos, para consumir la independencia de México; la posición de éstos también era ambivalente: no existían ideas, tal vez ni siquiera aproximadas, respecto de la manera como debiera organizarse la nueva nación, y en ocasiones se pensó igualmente en la venida de Fernando VII o de un príncipe español; la única idea precisa era, sin duda, el deseo de independencia. Dentro de aquella situación, que amenazaba devenir caótica, el sacerdote Miguel Hidalgo

y Costilla proclamó la independencia de la Nueva España en la noche del 15 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores, de la provincia de Guanajuato.

La Guerra de Independencia fue una gran devoradora de hombres, pues España realizó sus mejores esfuerzos para conservar esta parte de su imperio. El iniciador de la lucha, Miguel Hidalgo y Costilla, fue una de las primeras víctimas. Pero durante sus campañas dejó constancia de esa característica sobresaliente de nuestro pensamiento jurídico y político: su sentido profundamente humano. Los hombres de la Nueva España no olvidaron la enseñanza humanista que recibieron en su Universidad, expresión de la más pura tradición de los ilustres jesuitas españoles del siglo XVI, ni el ejemplo de los santos misioneros que recorrieron estas tierras en los años de la conquista; esa enseñanza está grabada en la historia de nuestros movimientos libertarios y en nuestro derecho constitucional, y encuentra una de sus más brillantes manifestaciones en la Declaración de los Derechos del Hombre que acompaña a la Constitución de 5 de febrero de 1857: primeramente en la ciudad de Valladolid de la provincia de Michoacán, y posteriormente en Guadalajara, promulgó Hidalgo los célebres decretos, primeros en el continente americano, que abolieron la esclavitud; al nacer como pueblo soberano e independiente México sería una tierra de hombres libres.

Grandes acontecimientos se desarrollaron concomitantemente en España: el 2 de mayo de 1808 el pueblo español inició su guerra de liberación en contra de José Bonaparte y de las tropas francesas. En la mayoría de las ciudades españolas creó el pueblo una junta gubernativa, cuya jefatura correspondió a la de Sevilla, que se denominó: La Suprema Junta Gubernativa del reino. Uno de sus primeros actos fue la convocación a cortes generales y extraordinarias, las que, en ejercicio de la soberanía que radicaba en la nación, debían dotar a España de un régimen constitucional. Las cortes abrieron sus sesiones en la isla de León el 24 de septiembre de 1810, y el 14 de febrero de 1811, a sugerencia del Consejo de Regencia de España e Indias, se convocó a elecciones de diputados en las Colonias de América, a efecto de que las cortes constituyentes se integraran con representantes de todo el imperio. Fueron diecisiete los diputados de la Nueva España, entre ellos, Miguel Ramos Arizpe, José María Guridi y Alcocer, José Simeón de Uría y José Beye de Cisneros. Nuestros primeros diputados constituyentes aprendieron varias importantísimas lecciones: ante todo, que los pueblos tienen el deber de luchar contra la dominación extranjera y de conducir una vida independiente; después, que la soberanía radica en el pueblo, que es inseparable de él y que consiste en la facultad de ser libre en el mundo internacional y de darse libremente el gobierno que se juzgue mejor; finalmente, que los pueblos deben darse una constitución que subordine el poder al derecho. Por otra parte, en las reuniones de las cortes constituyentes los diputados de la Nueva España supieron que la América del Sur luchaba por su liberación, y adquirieron noticia del pensamiento y de la acción del gran capitán de los Andes, Simón Bolívar.

José María Morelos y Pavón, una de las más excelsas figuras de las guerras libertarias de América, sucedió a Miguel Hidalgo en el mando del ejército del pueblo. Con Morelos principió la lucha por un derecho constitucional al servicio de la justicia social; su ideario político y jurídico, producto de su amor al pueblo y de su educación huma-

nista, no se olvidaría por los hombres de México, y está en el principio de la trayectoria que condujo a nuestra declaración de derechos sociales de 1917. El capitán sacerdote fue un socialista humanista, el primero en la historia de América y tal vez el primero en la historia contemporánea del mundo. La independencia de México y la abolición de la esclavitud no eran la meta última del mexicano y de la guerra de liberación: las tierras de Anáhuac eran deudoras de un régimen de justicia social para una población explotada y empobrecida durante los tres siglos de Colonialismo. La libertad de la Nueva España y de los hombres sería la condición para un ideal más alto, el mismo que en el siglo XX se expresa con el nombre de justicia social: igualdad de todos los hombres de América, sin distinción de raza o mestizaje; superación de la miseria para que el hombre de México, destruidas las cadenas de un feudalismo y de una riqueza crueles, pudiera conducir una existencia armónica con el sentido humanista y cristiano de la justicia; reparto de la tierra y entrega de las parcelas a los habitantes del campo; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres; reparto, finalmente, de la riqueza mueble.

Morelos es el gran visionario del destino de México: quería una nación independiente, separada del trono español, con una organización constitucional que expresara el pensamiento político del siglo XVIII, que era el ideal libertario de la época, pero que, sin embargo, respetara la tradición católica. Quería, además, separar el poder militar del civil, pues estaba convencido, no obstante su carácter de generalísimo o capitán general del ejército del pueblo, de que el poder militar no es una función de mando o de gobierno, sino una institución al servicio del derecho constitucional y del gobierno, que de él emana. Para alcanzar esos fines preparó, convocó y reunió, el 14 de septiembre de 1813, el primer Congreso Constituyente mexicano, que se dio el título de Congreso de Anáhuac. El 6 de noviembre siguiente la Asamblea redactó la declaración solemne de la independencia de la América Septentrional:

La América septentrional ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: en tal concepto, queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz, y establecer alianzas con los monarcas y Repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el sumo pontífice romano...

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac, que se reunió en el pueblo de Apatzingán, en lo que es hoy estado de Guerrero, sancionó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán, según su artículo 237, tenía carácter provisional, pues estaba prevista la convocación de una Asamblea representativa que habría de elaborar la Constitución definitiva. Pero aun así no pudo extender su vigencia a toda la Nueva España, pues las tropas de Morelos no dominaron nunca la totalidad del territorio nacional. Era, en la clasificación general de las constituciones de Bryce, un documento escrito y consistente, y se encontraba dividido en dos grandes partes: una

primera titulada Principios o elementos constitucionales, y una segunda, Forma de gobierno. Los autores de la Constitución de Apatzingán se anticiparon a la doctrina contemporánea, en la generalizada división del contenido de las constituciones, en parte dogmática y parte orgánica: la primera comprende los principios que señalan la forma y las finalidades del Estado, la posición del hombre en la vida social, sus derechos y deberes y su esfera de libertad; la segunda se refiere a la naturaleza y número de los órganos estatales, a su estructura y a la forma y límites de su actividad.

Los principios o elementos constitucionales —parte dogmática de la Constitución de Apatzingán— ocupan un lugar particular en la historia del pensamiento constitucional mexicano, pues expresan las ideas del personaje que mejor entendió los sentimientos y los ideales del pueblo; y es interesante presentarlos en sus lineamientos generales porque constituyen una de las más brillantes exposiciones de la teoría jurídica y política del siglo XVIII, y porque estarán presentes en la elaboración de nuestras posteriores constituciones.

El Congreso de Anáhuac, que había proclamado la independencia de México, tuvo que partir del principio de la soberanía del pueblo, y al consignarlo en los artículos dos, tres y cinco de la Constitución, reprodujo las ideas de Rousseau: “La soberanía reside originariamente en el pueblo y consiste en la facultad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Es por su naturaleza imprescindible, inenajenable e indivisible”. En el artículo cuarto ratificó el principio y lo derivó de la doctrina del *Contrato social*:

Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

La definición de soberanía condujo al concepto de ley, y en él se unieron el pensamiento de Rousseau sobre el origen y los caracteres de las leyes, y la doctrina del doctor Angélico respecto de las finalidades del derecho que dicten los hombres: “La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, y debe ser igual para todos”.

El hombre americano había sufrido la tragedia de vivir conquistado y bajo un gobierno de extraños; los pueblos que luchaban por su libertad debían vivir en paz en lo futuro y habrían de proscribir la conquista: “Ninguna nación”, decía el artículo nueve, “tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. 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.” El Congreso de Anáhuac se adelantó al siglo XX y supo recoger el pensamiento de Vitoria y de Bodino, y pronunciarse por un derecho internacional cuyo fundamento es el mismo derecho natural de los hombres, que está colocado, como afirmó el autor de *Los seis libros de la República*, por encima del derecho humano.

En las manos de Morelos el movimiento libertario le pertenecía al pueblo; y este hecho, unido a la doctrina de la soberanía, provocó el reconocimiento del sufragio universal; los artículos seis y siete son la primera afirmación de aquella idea en estas tierras de América “El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases, a todos los ciudadanos. La base de la representación nacional es la población, compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos”.

La idea de los derechos del hombre, cualesquiera orígenes tenga, adquirió un sentido universal en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. La Constitución de Apatzingán se elevó a la grandeza de aquella declaración: “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”. En diecisiete artículos redactaron los constituyentes de 1814 una amplísima declaración de derechos; en el problema de la seguridad, a ejemplo, dijeron: “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. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley”.

Los principios o elementos constitucionales servían de fundamento a la organización concreta de los poderes estatales. Los tres siglos de Colonialismo demostraron que el absolutismo es contrario a la efectividad de los derechos del hombre. Por otra parte, la doctrina del barón de Montesquieu adquirió un valor universal en la ya citada declaración francesa de derechos; y los criollos de América escucharon a los diputados españoles defender en las cortes de León la idea de la división de los poderes en contra del absolutismo de sus monarcas. Finalmente, los representantes de un pueblo sublevado no podían pensar en la monarquía, porque nadie poseía título alguno para devenir monarca. A partir de los anteriores conceptos, y en un profundo análisis de las funciones del Estado, el Congreso de Anáhuac señaló los atributos de la soberanía y dividió entre ellos el poder estatal: “Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”. Cada uno de los tres poderes se estructuró de acuerdo con los principios de representación y pluralidad: el Poder Legislativo se compondría de diputados elegidos en las distintas provincias; el Poder Ejecutivo sería republicano y se depositaría en un colegio compuesto de tres poderes; el Supremo Tribunal de Justicia se integraría con cinco jueces.

El generalísimo Morelos fue la segunda víctima de la Guerra de Independencia. A partir de 1815 Vicente Guerrero mantuvo el fuego de la libertad en las provincias del Sur. En 1817 se realizó la gesta heroica de Francisco Javier Mina. El rey Fernando VII, que había desconocido la Constitución elaborada por las cortes de León en 1812 aduciendo que fue promulgada sin su consentimiento, se vio obligado en 1820 a restablecer su vigencia; las cortes, que se eligieron como Poder Legislativo de acuerdo con ella, mos-

traron una clara tendencia individualista y liberal. El clero mexicano temió por sus privilegios, creyó que España podía seguir la ruta de la Revolución Francesa y principió a aceptar la idea de la independencia de la Nueva España, gobernada por un príncipe de la casa de Borbón.

Fue entonces cuando los criollos se decidieron a efectuar ellos mismos la independencia de México: el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, nombrado por el virrey jefe de las tropas destinadas a combatir el ejército del pueblo, publicó el llamado Plan de Iguala, en el que declaró la independencia de México; reconoció a la religión católica como la única tolerada en el nuevo imperio; ratificó los fueros y propiedades del clero y propuso el trono del imperio a Fernando VII o a un príncipe español. Cuando el teniente Juan O'Donojú, que fue designado capitán general de la Nueva España por las cortes de Madrid, llegó al puerto de Veracruz, se encontró frente al hecho consumado de la independencia de México; ante la imposibilidad de una reconquista por las tropas españolas pensó que el Plan de Iguala tenía la ventaja de conservar a México para un príncipe español, y con esa intención, el 24 de agosto de 1821 firmó, con Agustín de Iturbide, el Tratado de Córdoba, que reconocía a nombre de España la independencia de México, y estipulaba las siguientes bases para la organización del nuevo imperio: la nación mexicana sería soberana e independiente y se organizaría como imperio mexicano. La corona imperial correspondería al rey Fernando VII o a un infante de la casa real, y por renuncia o no aceptación de éstos, las cortes del imperio mexicano harían la designación del emperador. Se nombró una Junta Provisional Gubernativa, de la que formó parte Juan O'Donojú, que fungiría como cuerpo legislativo y consultivo, y tendría además como funciones designar una regencia y convocar a cortes constituyentes.

El Tratado de Córdoba preparó el camino para un emperador criollo, al autorizar a las cortes para hacer la designación de emperador en el caso de que Fernando VII y los infantes españoles de la casa real no aceptaran la corona del imperio; y en efecto, cuando se tuvo noticia en México de que las cortes de Madrid negaban la legitimidad del tratado en razón de que O'Donojú, según se decía, careció de facultades para pactarlo, una manifestación de algunos sectores de la población y la presión del ejército obligaron al Congreso Constituyente, que se había instalado el 24 de febrero de 1822, a designar a Agustín de Iturbide como primer emperador de México.

Los imperios son producto de la historia y se sostienen por el prestigio y la tradición de las casas reinantes, y todo ello faltó en el imperio de Iturbide. Por otra parte, América es el continente de la igualdad y la libertad, y en ella no hay lugar para los imperios. El emperador, que representaba la negación de la libertad, no pudo entenderse con el Congreso, y lo disolvió mediante el primer golpe de Estado de nuestra historia. Nuevamente se reunieron los soldados del pueblo en las varias provincias de la nación mexicana. Ante el descontento general Iturbide convocó otra vez al Congreso y abdicó la corona; pero el Congreso no aceptó la abdicación y declaró la nulidad de la coronación. El 8 de abril de 1823 el Congreso resolvió que “jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres”; como resultado de esa decisión México se encontró, como país independiente y en pleno ejercicio de su soberanía, frente al problema de su organización constitucional futura.

La caída del imperio y la ratificación de la independencia nacional resolvieron, al menos provisionalmente, algunos de los problemas fundamentales de la organización constitucional y política: México partiría del principio de la soberanía del pueblo, afirmado desde la Constitución de Apatzingán, y negaría el derecho de las dinastías y de los hombres a gobernar a los pueblos en ejercicio de un derecho real o imperial de mando. México sería una República elevada sobre la voluntad nacional.

Pero el Congreso Constituyente, que había sido convocado de acuerdo con el Tratado de Córdoba para organizar a México en forma de imperio, se vio colocado frente al grave problema de su legitimidad y ante el dilema, más grave aún, de la estructura concreta del Estado, pues en ese momento surgieron dos corrientes, una en favor de la República central y otra favorable a un Estado federal. El debate, que se decidió en aquellos años por el sistema federal, envolvió la historia de nuestro país en la primera mitad del siglo pasado, y no se cerró sino hasta la caída del segundo imperio cuando el archiduque Maximiliano de Habsburgo fue fusilado en el Cerro de las Campanas, en 1867. Aquel debate, que tuvo lugar en los años 1823 y 1824, es uno de los prólogos de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

Al realizarse la independencia y aun después de la instalación del Congreso Constituyente, pero particularmente en torno de él, se definieron tres tendencias para la estructuración del Estado, que pueden reputarse como los primeros partidos políticos mexicanos: el primero, el grupo borbonista, al que pertenecían las antiguas clases privilegiadas de la nación, pugnaba por la aplicación del Tratado de Córdoba, y tenía como voceros, según nota de Lorenzo de Zavala, a José María Fagoaga, Francisco Sánchez de Tagle, Hipólito Odardo y Juan Orbegozo; este grupo, al decir del mismo Zavala, se vio fortificado con la creación de las logias masónicas del rito escocés, compuestas, según explica Lucas Alamán, por borbonistas y republicanos enemigos de Iturbide. El segundo, el partido iturbidista, reclutaba los oficiales que contribuyeron a consumar la independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna, Luis Quintanar, Manuel y José Rincón, Manuel Sota Riva, Francisco Calderón y Vicente Filisola. Y finalmente el partido del pueblo, que recogió la tradición de Hidalgo y de Morelos, y que era naturalmente republicano; estaba formado en parte por antiguos insurgentes: Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo, Miguel Barragán y Joaquín Parrés, y por algunos de los más ilustres miembros de la intelectualidad de principios del siglo XIX: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crecencio Rejón, Valentín Gómez Farías, José María Becerra y fray Servando Teresa de Mier.

La derrota del imperio, al provocar las dos corrientes, centralista y federalista, para la estructuración de una República, obligó a los hombres a reorganizar los partidos de acuerdo y en armonía con esas dos tendencias: los antiguos borbonistas se inclinaron por una República central, pues este sistema defendía mejor sus privilegios; pero la misma idea fue acogida por hombres de indudable buena fe, como fray Servando Teresa de Mier y José María Becerra, y los generales Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, quienes fueron comisionados para impedir el movimiento federalista que se desarrollaba en las provincias. El partido federalista se integró con la mayoría de los miembros del antiguo partido republicano y con varios de los personajes que en un tiempo fueron partidarios de Iturbide.

La lucha en torno a la organización de una República central o federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramente, la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desarrolló en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluyó inclinándose por la voluntad de las provincias.

La Constitución gaditana de 1812 transformó el gobierno de las Colonias, al establecer en sus artículos 324 y 325 que el “gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas”, y que, “en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”. En un principio, los diputados peninsulares pensaron que el sistema de las diputaciones provinciales se aplicaría únicamente en la España europea, pero las intervenciones de José Mejía, el diputado por Nueva Granada, y de Miguel Ramos Arizpe, determinaron la extensión del principio a las provincias de las Colonias americanas. Las diputaciones provinciales se integraban con siete diputados designados por el pueblo en votación indirecta, y constituyeron un segundo paso —después de las elecciones de diputados a las Cortes de Cádiz— en la participación del pueblo en el gobierno. En las Instrucciones acordadas por las Cortes en 1813 se ordenó la formación de las diputaciones provinciales de México, capital de la Nueva España, de Monterrey, para las provincias internas de Oriente, de Guadalajara, para la Nueva Galicia, de Durango, para las provincias internas de Occidente, de Guatemala, para la capitanía del mismo nombre, y de Mérida, para la capitanía de Yucatán. La creación de estas diputaciones provinciales posee una importancia grande para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad. Fernando VII, lo expresamos anteriormente, desconoció la Constitución gaditana, pero se vio obligado a restablecer su vigencia el 7 de marzo de 1820. En ese mismo año se reinstalaron o abrieron las diputaciones provinciales de Nueva Galicia, de Yucatán, de la Nueva España, de San Luis Potosí, de las provincias internas de Oriente y de las provincias internas de Occidente. Juan O’Donojú era portador del decreto de las cortes que mandaba la creación de diputaciones provinciales en todas las provincias e intendencias de lo que era la Nueva España. En el año de 1822, durante el imperio de Iturbide, funcionaron dieciocho diputaciones provinciales.

Las investigaciones históricas realizadas por diversas personas en los últimos años han aclarado, en términos generales, los orígenes y las causas de nuestro federalismo. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el voto por la forma federal de la República, de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel voto es la aceptación de un hecho consumado, y concurrió la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso Constituyente que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal: la diputación provincial de Guadalajara,

una de las provincias más importantes de México, se convirtió en el centro defensor del federalismo, e hizo saber al Congreso que únicamente lo reconocía como Asamblea convocante a un nuevo constituyente, y que en tanto no se resolviera satisfactoriamente su instancia suspendería la aplicación de las decisiones del Congreso, y aun del Poder Ejecutivo central, a la vez que asumía el supremo gobierno de la provincia; la propia diputación provincial, el 16 de junio, dio a conocer a su población las bases para la reorganización del estado libre de Jalisco, “independiente y soberano dentro de sí mismo, que no reconocerá relación con los otros estados, distinta de la hermandad y confederación”. En el mes de abril Yucatán llegó a considerarse independiente de México, y adoptó los puntos de vista de la diputación de Guadalajara. Oaxaca fue más lejos, pues se declaró independiente del gobierno central y se constituyó en Estado libre y soberano, convocando a un Congreso provisional que debería dictar las normas estructurales fundamentales. Guatemala estaba definitivamente separada de México, en tanto el movimiento denominado Chiapas libre, que fue secundado por todos los ayuntamientos de la provincia, exigía una revisión de la pertenencia o separación de Chiapas de la nación mexicana. No podemos seguir el detalle, ni es el momento oportuno, de la actuación de las diputaciones provinciales; pero cada día arraiga más fuertemente en la conciencia de los historiadores la idea de que la solución federativa mantuvo la unión de las provincias y evitó su disgregación. El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados —la Colonia y el imperio de Iturbide— que significaron no solamente un absolutismo, sino, más bien, un despotismo. Para las provincias las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.

Es indudable que los creadores del federalismo mexicano se inspiraron en el sistema estadounidense, pero ello era inevitable y razonable; el reproche que se formuló en aquellos años por fray Servando Teresa de Mier, Carlos María de Bustamante y José María Becerra, entre otros opositoristas, y que repitió después el Partido Conservador —según el cual, los federalistas realizaron una imitación extralógica y crearon un sistema que carecía de precedentes, lo que implicaba, por una parte, que no se siguiera la trayectoria normal, que era el gobierno centralizado y, por otra, de acuerdo con la frase del doctor Mier que hizo fortuna, que “a diferencia del federalismo norteamericano que sirvió para unir lo desunido, la Federación mexicana serviría para desunir lo unido”— pasaba por alto la realidad de los hechos y la posición política de las provincias. Aquel reproche fue consecuencia, por una parte, de la incomprensión de la independencia, cuyos móviles en el pueblo de México, si bien no en las clases privilegiadas, consistieron no únicamente en la separación de España, sino, además, en la transformación de la vida social, económica y política y, por otra parte, de la postura de esas mismas clases privilegiadas y de sus doctrinarios, que pretendían que la historia fuera estática y que todo continuara como fue en el pasado.

Al concluir el imperio de Iturbide México se encontró con un solo dato para su estructuración política, pero era de carácter negativo, y consistía en la repulsa de un gobierno monárquico centralizado. En ese instante tuvo México que crear su Estado y

su gobierno, y es falso que existiera una forma que hubiera podido seguirse, pues el pueblo de México fue siempre gobernado y nunca gobernante. Europa vivía las décadas de Metternich, que es tanto como decir absolutismo, y nada tenía qué enseñarnos. Los absolutismos español y virreinal no podían ser nuestro modelo porque la Guerra de Independencia no sólo buscó la liberación de España, sino también la destrucción del absolutismo de Madrid, y porque la caída de Iturbide estuvo dentro de la segunda línea de aquella lucha. Los pueblos que en aquel entonces marchaban por el sendero de la libertad eran Inglaterra y Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria y sólo pudo ser parcialmente imitada en el Brasil, que era un imperio. El centralismo era absolutismo, en tanto el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado la prosperidad en la libertad.

La inclinación por el federalismo no era exclusivamente mexicana, estaba ampliamente difundida en América; en el año de 1822 el brillante escritor y político ecuatoriano Vicente Rocafuerte, publicó en Filadelfia. Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre, descripción excelente del sistema de gobierno estadounidense, reimpresso en Puebla un año después. El 28 de mayo de 1823 se leyó en el Congreso Constituyente el Proyecto de bases de la futura constitución para una República federal, que presentó el diputado guatemalteco José del Valle. En aquellos mismos años Chile, Colombia y Venezuela habían adoptado el sistema federal. En el año de 1824, durante el reinado del emperador Pedro I del Brasil, estalló una gran revolución federalista. Y conviene finalmente recordar el hecho de que en el Congreso Constituyente argentino de 1826 hubo una fuerte tendencia en favor del federalismo, que habría de triunfar en 1853.

Los debates en el segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 4 de octubre de 1824 revelan, ciertamente, la influencia estadounidense, pero en el problema mismo del federalismo estuvieron presentes las enseñanzas del barón de Montesquieu y de Juan Jacobo Rousseau. Es también verdad que Miguel Ramos Arizpe, director del grupo federalista, estuvo en contacto frecuente con Esteban Austin, el estadounidense naturalizado mexicano, y que de él recibió un Proyecto de bases generales para la organización federativa de la República, y que los constituyentes conocieron la traducción de la Constitución de Estados Unidos, impresa en México; pero no debe olvidarse que Ramos Arizpe, en la Memoria sobre la situación de las provincias internas de Oriente, que presentó a las cortes de Cádiz el 7 de noviembre de 1811, sostuvo que el centralismo administrativo que se ejercía desde la ciudad de México era la causa de su atraso, y propuso un sistema de gobierno descentralizado en el que debe verse un anticipo de su pensamiento federalista. Tampoco debe olvidarse que Prisciliano Sánchez publicó en 1823 el Pacto federal del Anáhuac, en el que con una rara habilidad para la época abordó los problemas fundamentales para un federalismo mexicano, apoyándose en los múltiples ejemplos de federaciones que venían desde Grecia. Por otra parte algunos de los más preclaros talentos del México de aquellos años —Manuel Crecencio Rejón, autor de la Constitución Yucateca de 1840; Valentín Gómez Farías, precursor del movimiento de Reforma que triunfó a la caída del imperio de Maximiliano y que significó el triunfo final del programa del Partido Liberal;

Francisco García, Juan Cayetano Portugal, etcétera vieron también en el federalismo el camino para poner fin al gobierno centralizado, que sistemáticamente había negado las libertades humanas.

El segundo Congreso Constituyente inauguró sus sesiones el día 7 de noviembre de 1823. La organización federativa de la nación estaba previamente resuelta tanto por el voto por la forma federal de la República cuanto porque la mayoría de los diputados elegidos en las provincias venían decididos —podría decirse que instruidos por los electores— a adoptar un sistema armónico con dicha idea. El propio doctor Servando Teresa de Mier reconoció el hecho, si bien sostuvo que los diputados a un Congreso Constituyente, aun elegidos por el pueblo, no están ligados a instrucciones precisas, argumento válido en la teoría, pero que no puede conducir hasta la negación de los ideales del pueblo, porque sería tanto como negar la idea misma de la soberanía.

Las Constituciones de la edad contemporánea, en cuanto a su estructura general, corresponden a dos grandes modelos: de un lado se coloca la Constitución estadounidense, que se resuelve en normas concretas para la organización de los poderes y órganos estatales y para la determinación de sus competencias; y en el otro se encuentran las constituciones de Francia y la gaditana de 1812, que incluyen en su articulado los principios filosóficos, políticos y jurídicos sobre los cuales se estructura posteriormente el Estado. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 4 de octubre de 1824 siguieron el segundo de los ejemplos, y de ahí que en ellas se redactaran, para usar la frase del ilustre maestro Carlos Schmitt, las declaraciones relativas a las decisiones políticas fundamentales.

Los constituyentes de 1823-1824 partieron del principio de la soberanía del pueblo y, según el artículo tercero del Acta Constitutiva, entendieron que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y que a ella corresponde en exclusividad dictar las leyes fundamentales, adoptar la forma del gobierno e introducir posteriormente las modificaciones y variaciones que estime pertinentes. Y para hacer más enfático el sentido democrático de la doctrina y destruir las pretensiones de la corona de España o de alguna otra dinastía se dijo en el artículo segundo de la misma Acta Constitutiva que “la Nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

El señalamiento de los antepasados de una concepción doctrinal y política es siempre difícil de hacer: es indudable que las ideas mexicanas acerca de la soberanía se remontan a la doctrina francesa y al pensamiento de Rousseau, cuyo nombre aparece en el Manifiesto que acompañó a la Constitución de 1824, pero nos parece que estuvieron directamente influidas por la exposición del conde de Toreno ante las Cortes de Cádiz: “Esencialmente expresa que este derecho, el de hacer las leyes fundamentales, coexiste, ha coexistido y coexistirá siempre con la nación, mientras no sea destruida; envuelve además esta palabra, esencialmente, la idea de que es innegable, cualidad de que no puede desprenderse la nación, como el hombre de sus facultades físicas; porque nadie, en efecto, podría hablar ni respirar por mí; así, jamás delega el derecho, y sólo sí el ejercicio de la soberanía...”. La influencia de las ideas del conde de Toreno se

revela en la circunstancia de que en las discusiones en las Cortes de Cádiz estuvieron presentes Guridi y Alcocer y Miguel Ramos Arizpe, constituyentes en 1823-1824, y es de notar que el primero tomó parte activa en el debate.

La Asamblea, sin embargo, se apartó del pensamiento puro de Rousseau, pues el autor del *Contrato social* desprendió de la esencia y de los atributos que asignó a la idea de la soberanía del pueblo la exigencia de una democracia directa, forma de organización inaplicable en la América de principios del siglo XIX. Pero este apartarse de la doctrina de Rousseau no se efectuó en lo que respecta a la esencia y a los caracteres de la soberanía, y menos aún en lo referente al titular de ella, sino en una consecuencia especial, aun cuando de enorme trascendencia. El barón de Montesquieu devino entonces el guía doctrinario de los constituyentes, con lo que se adoptó el sistema de una democracia representativa en la que el pueblo se mantenía como titular de la soberanía, pero delegaba el ejercicio de ella en los representantes designados por él.

El mismo barón de Montesquieu y las constituciones de Cádiz y de Apatzingán influyeron en la manera de aplicar el principio de la división de los poderes y, consecuentemente, en la determinación de la estructura y relaciones de los poderes estatales. El constitucionalismo mexicano ha entendido siempre que el poder estatal es único y que, como tal, no se divide nunca, de tal manera que la división se refiere, exclusivamente, al ejercicio de él. Ahora bien, en un Estado federal la organización de los poderes es doble, pues debe hacerse en la Federación y en las entidades federativas. Por otra parte el estado federal se construye necesariamente sobre la base de la identidad de las decisiones políticas fundamentales entre la Federación y los estados miembros. De ahí que los artículos nueve y veinte del Acta Constitutiva establecieran un principio único: el Poder estatal se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia de que, y según la fórmula que venía de la Constitución de Apatzingán, “no podrían reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Finalmente, y en aplicación de las ideas de soberanía del pueblo y representación, los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo debían renovarse periódicamente.

El Poder Legislativo Federal, de conformidad con el pueblo estadounidense, y para dar satisfacción a las exigencias del federalismo, se depositó en un Congreso general, compuesto de dos Cámaras, la de representantes del pueblo, que serían diputados elegidos popularmente cada dos años, y la de Senadores, de naturaleza federal, integrada con dos Senadores por cada estado miembro, que serían designados cada cuatro años, pero renovables por mitad cada dos, por las respectivas legislaturas locales. El Poder Ejecutivo se ejercería por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero se nombraría un vicepresidente para sustituirle en los casos de inhabilitación física o moral. El Poder Judicial Federal correspondería a una Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito. Los poderes locales debían integrarse en forma análoga a los federales, pero el legislativo podía componerse de una sola Cámara y el Poder Ejecutivo podía ser pluripersonal.

Precisamente porque el poder estatal es único, pero dividido en su ejercicio, las constituciones contienen preceptos normativos de las relaciones entre los distintos poderes;

el conjunto de las reglas aplicables a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo determina la forma general del gobierno. Ahora bien, al Congreso Constituyente de 1823-1824 se ofrecieron tres modelos: el sistema parlamentario inglés, el régimen presidencial de Estados Unidos y los principios de la Constitución gaditana. El derecho inglés era consuetudinario y, consecuentemente, difícil de conocer y de imitar. El sistema presidencial estadounidense implicaba una estricta separación de los poderes y una plena libertad de acción del presidente dentro de su esfera de competencia; al mismo tiempo otorgaba al presidente la iniciativa y un veto suspensivo en la elaboración de las leyes. El régimen gaditano significaba también una cuidadosa separación de los poderes, pero obligaba al rey a obtener, para todos sus actos, el refrendo del gabinete, y si bien declaraba la irresponsabilidad del rey hacía responsables a los secretarios de Estado por los actos del rey contrarios a la Constitución y a las leyes; el rey tenía también la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo.

Las Constituciones mexicanas se inclinaron por el sistema de la Constitución de Cádiz. Lucas Alamán, el más ilustre de los historiadores conservadores, acusó al Congreso por la mezcla de los principios de las constituciones estadounidense y gaditana y el reproche también se ha repetido frecuentemente entre nosotros, pero no es correcto porque el Constituyente siguió a la Constitución norteamericana en la idea del Estado federal, pero organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz: las atribuciones del Congreso general y del presidente se fijaron escrupulosamente en la Constitución. La misión del Congreso era hacer la ley, pero el presidente tendría la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo. Al presidente correspondía la aplicación de las leyes y para ello designaría libremente a los secretarios de Estado; ni el presidente ni los secretarios de Estado serían políticamente responsables ante el Congreso, lo que apartaba a la Constitución de la idea del gobierno parlamentario. El presidente sería únicamente responsable, durante su encargo, por traición a la patria, delitos contra la forma de gobierno y otros delitos graves, en tanto los secretarios de Estado, igual que en la Constitución gaditana, serían responsables ante el Congreso por delitos graves y por los actos del presidente que autorizaran con su firma y que fueran contrarios a la Constitución, a las leyes del Congreso y a las constituciones de los estados.

La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hacía sentir su influencia sobre las conciencias de los hombres y de los pueblos, pero los excesos a que condujo la revolución de 1789 hizo meditar a los hombres acerca de la conveniencia de anteponer a las constituciones una declaración de derechos; así se explica que los diputados gaditanos se hubieran limitado a decir en el artículo cuarto de la Constitución de 1812 que “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”. Por otra parte, la Constitución estadounidense, en su versión original anterior a las enmiendas, tampoco contenía una declaración de derechos, tal vez por la creencia de que una Constitución federal debía limitarse a fijar la estructura de los Poderes Federales, y dejar a las constituciones de los estados federados la expedición de las respectivas declaraciones de derechos. Con estos antecedentes

el Acta Constitutiva, al seguir el ejemplo de Cádiz, dijo que “la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”; pero ante la presión de la opinión pública y de los liberales mexicanos que habían adquirido la costumbre de expresar libremente su pensamiento, agregó en su artículo 31 que “todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”. La Constitución de 1824 mantuvo el sistema del Acta Constitutiva, pero en los artículos 145 a 165 consignó las “reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación, la administración de justicia”: prohibición de la ley retroactiva y de los juicios por comisión; ninguna detención podría acordarse sin elementos probatorios suficientes, ni durar más de sesenta horas sin justificarse; prohibición del tormento y de la confiscación de bienes; sujeción de las visitas domiciliarias a los requisitos señalados en las leyes; reconocimiento del derecho a la designación de árbitros para dirimir las controversias... Promulgada la Constitución federal, los diversos estados de la República, a su vez, expedieron sus constituciones y en ellas incluyeron, con amplitud variable, las declaraciones de derechos que habrían de servir de base a la vida de cada una de las entidades federativas; en esas constituciones, que se iniciaron con la del Estado de Jalisco el 18 de noviembre de 1824, se encuentran nuestras primeras declaraciones de derechos. Los artículos ocho y nueve de la citada Constitución del estado de Jalisco decían: “Todo hombre que habite en el estado, aun en clase de transeúnte, goza los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad. El Estado garantiza estos derechos; garantiza asimismo la libertad de imprenta; y prohíbe absolutamente la esclavitud en todo su territorio”.

Las fuerzas políticas —en aquellos años y entre nosotros, la Iglesia y las clases privilegiadas de la sociedad— que han sido y son los factores determinantes de la superestructura constitucional de las naciones, no permitieron a la Asamblea Constituyente resolver los grandes problemas nacionales. La ley fundamental tuvo que ser una Constitución política, en el sentido estricto del término, y consecuentemente se limitó a señalar los lineamientos de la estructura del Estado, respetando los privilegios existentes.

Al consumarse la independencia, y ya dentro del imperio de Iturbide, se inició la pugna entre los poderes espiritual y temporal: el Papa Alejandro VI concedió a los reyes católicos Fernando e Isabel el derecho de cobrar el diezmo eclesiástico para que lo utilizaran en el sostenimiento y defensa de la religión; y el Papa Julio II, en 1508, otorgó a los reyes españoles el regio patronato indiano, en virtud del cual y en compensación de la protección impartida por los monarcas a la religión católica correspondería a los reyes de España nombrar a los dignatarios eclesiásticos, con aprobación del Papa. Con fecha 11 de marzo de 1822 la junta de prelados del imperio mexicano resolvió: “Que con la independencia jurada de este imperio ha cesado el uso del patronato, que en sus iglesias se concedió por la silla apostólica a los reyes de España como reyes de Castilla y León. Que para que lo haya en el gobierno del nuevo imperio sin peligro de nulidad de los actos, es necesario esperar igual concesión de la santa sede”. Los cons-

tituyentes de 1823-1824 aceptaron provisionalmente la solución, y sin embargo, en la misma trayectoria de las constituciones de Cádiz y Apatzingán, mantuvieron la obligación estatal de proteger a la religión católica, y por consiguiente ratificaron la intolerancia religiosa al decir en el artículo tercero de la Constitución: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. Y en relación con el patronato se limitaron a señalar en el artículo 50, fracción III, como atribución exclusiva del Congreso general: “Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”.

Ahora bien, liberada la Iglesia de la tutela que derivaba del patronato fortaleció su posición en la comunidad mexicana, pues en el futuro el Estado mantendría el exclusivismo de la religión católica, en tanto la Iglesia ejercía libremente sus privilegios: administración libre de sus bienes, monopolio de los actos del estado civil de las personas, fuero eclesiástico en materia de administración de justicia, libertad de acción política.

Las cuestiones relativas a la influencia de la Iglesia sobre el Estado, a la libertad de conciencia y a la tolerancia de cultos, al poder económico de la Iglesia y a la libertad religiosa en los actos del estado civil de las personas, serían algunos de los problemas básicos del Congreso Constituyente de 1856-1857, y no quedarían definitivamente resueltos sino hasta la desaparición del imperio de Maximiliano.

Por otra parte, durante la Colonia, la educación estuvo en manos de la Iglesia, lo cual, a la vez que afianzaba su poder, era la causa del atraso general de la población, pues la educación únicamente alcanzaba a las clases privilegiadas de la nación. Los constituyentes de 1823-1824 no entraron al fondo del problema, y se concretaron a establecer como facultad del Congreso general, artículo 50, fracción I: Promover la ilustración...: Erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. La libertad de enseñanza sería también uno de los grandes debates del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado constituían el problema político fundamental. Junto a él se alzaba un segundo problema de tanta o mayor importancia, y era la miseria del pueblo de México: la Guerra de Independencia, en el pensamiento del generalísimo José María Morelos y Pavón, según indicamos anteriormente, no perseguía como fin único la separación de España; era, además, una revolución social, y Morelos apuntó la solución, que era el reparto de la tierra. En los años del imperio de Iturbide se habló de la expedición de una ley de colonización, y en alguna ocasión se ordenó el reparto de ciertas haciendas, pero nada pudo hacer la Asamblea de 1823-1824. En el Congreso Constituyente de 1856-1857, Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco insistieron en la necesidad de encontrar una solución protectora de los trabajadores y de los campesinos, pero el liberalismo económico y la idea del respeto a la propiedad privada impidieron la reforma. Quedó así reservado al siglo XX, con la primera Constitución social de la historia, que es la dictada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, contemplar el nacimiento de los derechos sociales de los campesinos y trabajadores. Posteriormente volveremos al tema.

La Constitución fijó el procedimiento para la elección del titular del Poder Ejecutivo: cada una de las legislaturas de los estados miembros de la Federación propondría dos nombres al Congreso general, éste designaría al que obtuviere la mayoría absoluta de los votos, y el que le siguiere quedaría como vicepresidente. Con este procedimiento Guadalupe Victoria fue designado primer presidente de la República. Durante su periodo principiaron a agruparse las fuerzas sociales, económicas y políticas que habrían de luchar por el dominio del poder estatal. Al final de aquel periodo surgió la pugna: el antiguo soldado de la independencia, Vicente Guerrero, fue el candidato (de los republicanos liberales, en tanto que Manuel Gómez Pedraza representaba una tendencia moderada y conservadora. No es el momento de entrar en un relato minucioso de la historia de aquellos años, pero sí es preciso señalar los acontecimientos que decidieron nuestro destino político y sirvieron de antecedentes a la Constitución de 5 de febrero de 1857.

Los años que corren de 1829 a 1854 gestaron la pugna ideológica, social, económica y política más intensa de la historia de América en el siglo XIX. En ninguna otra de las Repúblicas de nuestro continente se organizaron fuerzas de tanto vigor ni libraron batallas ideológicas y militares como en la nuestra. Ciertamente que en aquel cuarto de siglo desempeñó un papel aparentemente fundamental, y a veces cómico, pero las más de las veces trágico, la figura del dictador personalista Antonio López de Santa Anna, pero su presencia en la historia de México se explica únicamente en función de las luchas entre las distintas fuerzas sociales. Santa Anna no hizo la historia de aquellos veinticinco años, pero sí supo aprovechar, para capturar, recapturar o mantenerse en el poder, las debilidades de la historia. Personaje carente de ética política se inclinó a una u otra de las fuerzas en pugna, según su cálculo de las probabilidades del triunfo: caudillo del federalismo a la caída del imperio de Iturbide —a quien sirvió y contra quien se sublevó— contribuyó a su anulación en 1835, para hacer que se le restableciera en 1846 y enterrarle nuevamente en 1853, a la vez que creaba la última dictadura personalista. Pero la historia de México en ese periodo no es la historia de la actuación de Santa Anna, como equivocadamente lo ha narrado una historia formalista y superficial, es la historia interna y profunda de las fuerzas sociales, económicas y políticas, pues al igual que durante la Guerra de Independencia la historia de México, de la Constitución de 1824 a la de 1856, es una historia de la lucha de clases.

Podría caracterizarse la época como la oposición entre la estructura de la Colonia y el mundo nuevo de América, o bien, como la oposición entre el hombre que venía y creía poder continuar viviendo en la Colonia y el hombre americano, que pugnaba por ser libre y construir su mundo en el horizonte infinito de su paisaje de libertad. Era la oposición entre un pasado que pretendía una historia estática y el hombre nuevo, que sostenía la historia como vida y consecuentemente en perpetuo devenir, a la manera de Heráclito, como un río cuyas aguas son eternamente distintas.

La primera batalla entre las dos tendencias se libró en 1829: el Congreso federal declaró electo presidente a Manuel Gómez Pedraza, pero después revocó su decisión y designó a Vicente Guerrero. En el mes de diciembre y mediante un golpe militar el general Anastasio Bustamante que era vicepresidente de la República y que había sido

uno de los más decididos partidarios de Iturbide derrocó y mandó asesinar al presidente Guerrero. En aquel primer episodio triunfó el partido que representaba al pasado: Lucas Alamán, el gran ideólogo de las clases privilegiadas y conservadoras de México, asumió el ministerio de Relaciones y fue, desde entonces, el jefe y director ideológico del Partido Conservador; en su *Historia de México* señaló cuáles fueron las fuerzas sociales que se sumaron al gobierno de Bustamante, y mostró que eran, en efecto, los representantes de la Colonia: “El partido que se sobrepuso es el que se formó de nuevo, a consecuencia de la elección de presidente y de la revolución de La Acordada, compuesto de los restos de los escoceses y de toda la gente respetable que había entre los yorkinos, que comenzó a llamarse de los hombres de bien, y al que se adhirieron el clero, el ejército y toda la clase propietaria”. El juicio sobre aquel gobierno, primera victoria de lo que sería posteriormente el Partido Conservador, se desprende del siguiente párrafo escrito por Ignacio M. Altamirano, en su *Historia y política de México*: “Jamás se había visto en la República un despotismo gubernativo semejante, ni se habían hollado los fueros humanos con una procacidad y un encarnizamiento tan odiosos... Bustamante pensó que podía ahogar en sangre la vasta revolución, y fue implacable para reprimirla. Muchos caudillos de ella, como Codallos, Victoria, Rosains, Márquez y Gárate, pagaron con la vida en el cadalso su generoso intento. Los conspiradores fueron perseguidos sin piedad, la delación se puso a la orden del día...”.

El segundo episodio tuvo lugar en 1832, y de él surgió la primera victoria, si bien de corta duración, del Partido Liberal: en enero de 1832 el general Antonio López de Santa Anna se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, a la vez que las legislaturas de Zacatecas y Jalisco se manifestaban contra el dictador; en diciembre del mismo año y por el Convenio de Zavaleta, Bustamante entregó la presidencia de la República a Manuel Gómez Pedraza; en marzo de 1833 el Congreso general declaró electos a Santa Anna y a Valentín Gómez Farías para los cargos de presidente y vicepresidente de la República. Por licencia concedida al primero Gómez Farías ocupó la presidencia.

Las dos tendencias políticas adquirieron conciencia de que principiaba la lucha final por el destino de México. Lucas Alamán continuaba siendo el centro intelectual del Partido Conservador. José María Luis Mora fue el filósofo político del partido del progreso, según denominación que el propio Mora escribió en su *Revista Política*, en tanto que Valentín Gómez Farías fue su estadista ejecutor. El doctor Mora resumió en los siguientes puntos el programa de la nueva administración:

1. Libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa.
2. Abolición de los privilegios del clero y de la milicia.
3. Supresión de las instituciones monásticas, y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etcétera.
4. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante.
5. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este

- ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares.
6. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y de la moral.
  7. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado.
  8. Garantía de la integridad del territorio por la creación de Colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.

El gobierno de Gómez Farías adoptó las siguientes medidas principales: en el terreno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado se ordenó ejercer el patronato para proveer los curatos, se suprimió la coacción para el pago de diezmos y se declaró que cesaba la coacción para el cumplimiento de los votos monásticos. En el campo de la educación se clausuró la Real y Pontificia Universidad y se creó la Dirección General de Instrucción Pública. En el capítulo de la administración de justicia se suprimieron los fueros eclesiástico y militar. Para resolver los problemas financiero y económico se proyectó la desamortización de los bienes de manos muertas. Finalmente, se colocaron las bases para secularizar el estado civil de las personas.

Se inició entonces lo que puede llamarse el tercer episodio de la lucha entre las dos tendencias: las fuerzas conservadoras eran demasiado poderosas y el vicepresidente Gómez Farías, por la supresión del fuero militar, no contaba con el apoyo del ejército. Una parte de los hombres que figuraban en el Partido Liberal se apartaron del vicepresidente al pensar que las reformas sociales y políticas debían efectuarse lentamente, dentro de una evolución natural, y formaron el grupo moderado que habría de influir en forma importante en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Santa Anna, que hasta aquel entonces había figurado en las filas del partido del progreso, se dejó convencer por los conservadores. En el mes de enero de 1835, y con apoyo en el Plan de Cuernavaca, el Congreso general desconoció la autoridad del vicepresidente: declaró que había cesado en sus funciones, reconoció a Santa Anna como presidente legítimo y nombró presidente interino de la República al general Miguel Barragán. El 9 de septiembre del mismo año el Congreso, con el pretexto de que los pueblos habían solicitado el cambio de la forma federal, en un golpe de Estado sin precedentes en nuestra historia se declaró investido del Poder Constituyente, y facultado, en consecuencia, para “variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la nación”. El 23 de octubre siguiente el Congreso usurpador dictó unas Bases Constitucionales con las que destruyó el sistema federal, y propuso los lineamientos generales de una República unitaria y central. En el mes de diciembre de 1836 expidió el Congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales, y con apoyo en la ley cuarta, relativa al Poder Ejecutivo, fue designado presidente de la República el general Anastasio Bustamante. Las fuerzas conservadoras se impusieron por segunda vez a la Nación.

Las Siete Leyes Constitucionales integraron la Constitución preparada por el Partido Conservador. Fueron la respuesta a la legislación dictada por el gobierno de Valentín Gómez Farías. Era el pasado Colonial, aristocrático y privilegiado que renacía y se afirmaba en una constitución rígida. Esas leyes tuvieron como antecedente doctrinal inmediato las ideas expuestas por Lucas Alamán acerca de la reorganización de México en forma de República unitaria y central: era una Constitución aristocrática y unitaria destinada al mantenimiento de los fueros y privilegios de ciertas clases sociales. La ley quinta —Del Poder Judicial de la República Mexicana—, en su artículo 30, mantenía expresamente los fueros eclesiástico y militar. La ley primera —Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República— consigné el respeto al derecho de propiedad, incluidos los bienes de corporaciones y de manos muertas, y únicamente permitió la expropiación por “objeto de general y pública utilidad” mediante aprobación del presidente de la República y de su gabinete o del gobernador y junta departamental correspondiente, previa indemnización fijada por dos peritos, uno de ellos designado por el afectado. La misma ley primera rompió con la tradición que venía de la Constitución de Apatzingán en favor del sufragio universal, y en la trayectoria europea consigné la idea de un censo anual como requisito para el ejercicio del voto activo y pasivo; estableció, además el artículo décimo que a partir de 1846 sería condición para el ejercicio de la función electoral saber leer y escribir, y ello en un país en el cual la mayoría de la población no conocía el alfabeto, y donde no había escuelas en que pudiera aprenderse. Es indudable que las disposiciones que comentamos caían dentro de la crítica que posteriormente hizo Fernando Lassalle en su célebre conferencia, y que hubieran podido utilizarse para justificar la postura del materialismo histórico en la parte en que afirma que el Estado es una organización clasista.

La ley primera contenía la novedad de una amplia *Declaración de los Derechos del Hombre*, pero incluía la negación del derecho fundamental, que es la libertad humana de conciencia, al decir, en su artículo tercero, que “son obligaciones del mexicano, profesar la religión de su patria”. Por otra parte y si bien se hablaba de la libre expresión de las ideas políticas, se agregaba que los abusos de ese derecho serían castigados de conformidad con la legislación penal.

La ley sexta —División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos— partió de la organización de México como una república unitaria y central. Sin embargo, no era posible ignorar los años en que subsistió el federalismo y hubo necesidad de aceptar un principio de descentralización política. Los antiguos estados se transformaron en departamentos, pero en, cada uno de ellos debía instituirse una junta departamental, cuyos fines principales serían proponer al gobierno central una terna para la elección de gobernador; elegir al presidente de la República, a los miembros del supremo poder conservador, a los Senadores y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; y promover las medidas conducentes a la prosperidad del departamento respectivo.

Las leyes tercera, cuarta y quinta reglamentaban la estructura de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En ellas se revela, con la misma claridad que aparece en la ley primera, el sentido aristocrático de la Constitución. En el Congreso Constituyente

de 1856-1857 se votó en contra de la admisión de un Senado, como segunda Cámara, entre otras razones por ese sentido aristocrático que tuvo a partir de 1836. El Poder Legislativo se compondría de dos Cámaras: la de diputados sería de elección popular; pero la elección del Senado se haría por las juntas departamentales escogiendo de tres listas formadas por la Cámara de Diputados, por el gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia. El presidente de la República era elegido en forma semejante: el propio presidente, en junta de ministros, el Senado y la Suprema Corte de justicia debían formar tres ternas, que se enviaban a la Cámara de Diputados para que ésta, a su vez, formara de ella la terna que debía someterse a las juntas departamentales. Según el artículo quinto de la ley quinta la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia se haría siguiendo el procedimiento marcado para la elección de presidente de la República.

La institución maestra de las Siete Leyes Constitucionales fue el Supremo Poder Conservador, inspirado en Las lecciones de derecho constitucional de Benjamín Constant y en las opiniones emitidas en la Asamblea nacional de Francia de 1789 por el conde Estanislao de Clermont-Tonnerse. Era la cima de la Constitución, y tenía como misión regular el funcionamiento y las relaciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, vigilar por el cumplimiento de la Constitución y adoptar, en circunstancias extraordinarias, las medidas convenientes para salvaguardar la estructura estatal. Se componía de cinco miembros designados por un complicado procedimiento: cada junta departamental designaba cinco candidatos o uno cuando ocurriera una vacante; la lista respectiva se enviaba a la Cámara de Diputados, la que debía seleccionar tantas ternas cuantas fueran las vacantes; las ternas se enviaban al Senado, corporación que, finalmente, designaba a los titulares y a los suplentes; únicamente podían ser designadas las personas que hubiesen desempeñado los cargos de presidente o vicepresidente, Senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia, y que tuvieran una renta anual de tres mil pesos. Sus funciones estaban señaladas en el artículo 12 de la ley segunda:

Las atribuciones de este supremo poder son las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.
- III. Declarar 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.
- IV. Declarar, por excitación del Congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.
- V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca a alguno de ellos o trate de trastocar el orden público.

- VI. Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso general o resolver se llame a ellas a los suplentes, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo.
- VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- VIII. Declarar, excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.
- IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.
- X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.
- XI. Calificar las elecciones de los Senadores.

En la primera mitad del siglo XIX ninguno de los partidos políticos disponía de la fuerza suficiente para imponerse en la vida pública de México: el grupo conservador era una postura arcaica, pues el pasado y el orden, por sí solos, no son ideales de vida. El pasado es la experiencia y las enseñanzas de las generaciones que fueron, pero cada generación nueva tiene que hacer su mundo, porque si permanece como puro pasado será una generación muerta para la historia; el hombre que quiere ser y hacer la historia necesita emanciparse del pasado y devenir él mismo; sólo entonces llegará a ser pasado e historia; el hombre se distingue de los animales en que éstos no tienen ni hacen la historia: cada animal conduce la misma vida de sus padres y éstos la da los abuelos y así sucesivamente, hasta perderse en la especie, que es a la vez pasado, presente y futuro. Por otra parte, el orden no es una finalidad última, sino un medio o en todo caso una finalidad intermedia; el orden es la unidad misma de la vida social y es la condición para que se puedan alcanzar los valores personales y sociales, pero el orden es simplemente quietud y la vida es actividad. El Partido Conservador no tenía nada que ofrecer a las generaciones nuevas y estaba en contra de la vida.

El Partido Liberal era una postura revolucionaria, si entendemos por revolución no un cambio de gobernantes ni una simple modificación de las estructuras políticas como tales, sino el mundo de las nuevas generaciones que se aparta del pasado y que pretende imponerse en la historia; es el propósito de transformación de las estructuras sociales; una revolución es la pretensión de un nuevo sentido de la justicia y de una nueva idea del derecho, es decir, es un nuevo estilo de vida y precisamente el de las generaciones nuevas. Pero las revoluciones necesitan madurar: ellas se producen, según asienta Marx en la introducción a la Crítica de la economía política, cuando las formas políticas y jurídicas del pasado entran en contradicción insoluble con las fuerzas sociales y económicas, o bien cuando, agregaremos, la dignidad humana, en lo que tiene de más noble, es salvajemente hollada. El Partido Liberal no estaba en condiciones de llevar adelante su programa; la época de Gómez Farías fue una prueba elocuente: la legislación fue precipitada y frecuentemente dejaron de respetarse las libertades y la dignidad de las personas.

Los años posteriores a 1836, hasta la Revolución de Ayutla que condujo a la Constitución de 1857, son la más grande tragedia de América, pues dentro de ellos un pueblo imperialista aprovechando la debilidad de una nación que pugnaba por su integración social, económica y jurídica, arrebató a México una extensión de territorio que es la más grande y rica de las que en la historia moderna y contemporánea se haya arrebatado a alguna nación.

En 1841 cayó el gobierno de Bustamante y quedaron suprimidas, por decisión del general Santa Anna, las Siete Leyes de 1836. En 1842 se reunió una nueva Asamblea Constituyente que merece el respeto de los contemporáneos, y que tiene su sitio en la historia: en ella se presentaron un proyecto de Constitución de la mayoría en favor de una República unitaria y central, y otro de la minoría para un sistema federal, pero este segundo contenía, por vez primera para el derecho federal —Manuel Crecencio Rejón introdujo la institución en el proyecto de Constitución de 1840 para el estado de Yucatán— la institución que los mexicanos denominamos juicio de amparo, que constituye nuestra aportación al derecho universal del siglo XIX y que permite al particular reclamar ante el Poder Judicial la inconstitucionalidad de los actos de los gobernantes. Los dos grupos entraron en pugna con el presidente Santa Anna y la Asamblea fue disuelta. Siguen años de ascenso y descenso de aquel caudillo militar diabólico, hasta que el 22 de agosto de 1846 el general José Mariano de Salas, después del golpe militar de la Ciudadela y acatando un manifiesto de Santa Anna, restableció la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824, y convocó a una Asamblea Constituyente más para que decidiera en definitiva sobre la organización política del país.

La Asamblea Constituyente de 1846 ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, y emitió el documento que se conoce con el nombre de Acta de reformas constitucionales, documento que contiene una declaración de principios del más alto valor y un grupo de instituciones jurídicas destinadas a asegurar la libertad.

Su artículo 21 es una de las más bellas exposiciones que conocemos de la idea del Estado de derecho:

Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ellas mismas, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Los autores del Acta regresaron al principio del sufragio universal, e insistieron en la necesidad de dictar leyes protectoras de los derechos del hombre; particularmente importante era el artículo 26, pues, a la vez que consagró la libertad de imprenta en forma amplísima, ordenó que los delitos respectivos se llevaran a un jurado compuesto de hombres del pueblo. Otras disposiciones organizaron un sistema para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos. Conscientes de la necesidad de evitar desórdenes en el país suprimieron los constituyentes la vicepresidencia de la República, que había sido fuente de continuos conflictos. Por último, el Acta introdujo por primera vez en el derecho federal un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo; los artículos 22 y 23 crearon un control político respecto de las leyes, tanto federales como locales, en tanto el artículo 25 otorgó a los

habitantes de la República una acción ante el Poder Judicial para lograr el respeto de los derechos del hombre:

Artículo 22: Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23: Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis Senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Artículo 25: Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan 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 a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En medio de su tragedia territorial y en los años posteriores la nación mexicana continuó esforzándose por lograr su integración. El sistema de república federal subsistió hasta 1853, en el que nuevamente hizo acto de presencia la figura del dictador Santa Anna. El 22 de abril de aquel año dictó el déspota unas Bases para la administración de la República, en virtud de las cuales todo el poder quedó concentrado en sus manos. Es importante apuntar que el último gabinete ministerial de Santa Anna estuvo integrado, cuando menos al principiar el nuevo régimen, por algunas de las más ilustres figuras del Partido Conservador: Lucas Alamán, el profesor de derecho administrativo Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz.

Es frecuente observar en la historia que los grandes dolores y las máximas humillaciones incitan a los pueblos a adquirir conciencia de sí mismos y, consecuentemente, a reasumir su soberanía y a prepararse para cumplir su destino: la injusta invasión estadounidense y la última dictadura de Santa Anna, algunos de cuyos ministros, bien está escribirlo, le fueron abandonando, llevaron al pueblo de México a la convicción de que era indispensable sobreponerse a las fuerzas sociales que impedían su organización y el cumplimiento de la misión que le tenía reservada la América hispánica. Aquellos años significaron, ante todo, la más radical negación de los derechos del hombre. El historiador Rafael García Granados, en un estudio publicado en 1906, recogió la siguiente opinión:

Desde que amanece hasta que anochece —decía un viajero extranjero de aquella época— se oye en México el sordo redoble de los clarines y el des templado repique de las campanas, como signos patentes del régimen religioso-militar que oprime al desgraciado pueblo de esta llamada República.

El 25 de abril de 1853 promulgó Santa Anna una ley de imprenta, en cuyo título tercero, De los abusos de la imprenta, clasificó a los escritos en subversivos, sediciosos,

inmorales, injuriosos y calumniosos; entre los impresos subversivos se contaban: “Los impresos contrarios a la religión católica; los que ataquen o se dirijan a destruir las Bases para la administración de la República; los que ataquen al supremo gobierno, a sus facultades y a los actos que ejerza en virtud de ellas...”. En la obra *México a través de los siglos*, se encuentra el siguiente párrafo:

En virtud de la tiránica ley de imprenta, dejaron de existir: *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo* y *El Telégrafo*. Los demás periódicos no conservadores se sujetaron a la ley, siendo el principal de ellos, *El siglo XIX*, que creyó posible seguir escribiendo bajo el régimen reaccionario. Pronto salió del engaño: llovieron sobre él las reprimendas del poder; impusieronle diversas multas y por último, hacia fin del año, tuvo que desistir de tratar materias políticas, y limitarse a copiar disposiciones oficiales y publicar simples noticias generales.

La futura Constitución tendría que recoger, como su ideal fundamental, la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano; sería una ley para la nación con sentido universal, y dejaría de ser un catálogo de privilegios; en el interior del territorio nacional habría únicamente hombres con idénticos derechos, o si se prefiere, hombres con un idéntico derecho a conducir una existencia humana. México requería una Constitución que pusiera fin a las dictaduras personalistas y que permitiera al gobierno del pueblo orientar al país por el sendero del derecho.

El erario nacional se encontraba en bancarrota, pues los ingresos no bastaban para cubrir los fuertes gastos que exigían el ejército y el lujo de Su Alteza Serenísima, nombre que se hizo dar el dictador. En la Memoria de 1870, de don Matías Romero, al hacer el análisis del presupuesto para los años 1853-1854, menciona el autor ingresos por \$15'383,975, contra egresos por \$32'378,046, con un déficit presupuestal de \$16'994,071. Cuentan las crónicas de la época que se decretaron los más extravagantes impuestos, como el de puertas y ventanas, según decreto de 9 de enero de 1854, y que hubo propietario que mandó enmurallar las de su casa; o la de perros, por decreto de 3 de octubre de 1853:

Todos los que tengan perros, bien para el resguardo de sus casas o intereses, bien para la custodia de los ganados u objetos que se introducen a la municipalidad, bien para la caza, o por diversión, por gusto o cualquiera otro fin, pagarán un peso mensual por cada uno de esos animales, sea cual fuere su clase, tamaño o condición.

A los graves males producidos por la dictadura de Santa Anna, se agregaban las consecuencias que para la vida económica del país producía el acaparamiento de la riqueza y la posición particular que guardaba el clero mexicano con respecto a la propiedad raíz. Sobre este último asunto el doctor José María Luis Mora escribió, en el libro *México y sus revoluciones*:

El mal más notable y de peores resultados en la propiedad territorial mexicana, consiste en que realmente el dominio de las tierras no pertenece a los particulares, y de consiguiente

que el interés directo al cual se deben casi exclusivamente la creación y progreso de todas las empresas industriales, es un agente nulo o muy débil en la agricultura mexicana. Nuestra riqueza territorial se puede dividir en tres ramos, a saber: fincas urbanas, fincas rústicas y minas. Entre las fincas urbanas noventa de cada ciento pertenecen al clero por su valor y por su título, pues no sólo es dueño del capital sino que disfruta del dominio directo de ellas; de las pocas fincas urbanas restantes los particulares tienen el título de dueños, pero su valor real pertenece también al clero en todo o en parte, por los capitales que en ellas y sobre ellas se le reconocen. Las fincas rústicas, si bien casi todas llevan el nombre y título de dominio particular, realmente no son sino del clero, puesto que en muchas le pertenecen todos los capitales que constituyen su valor, y en casi todas una parte, la más considerable de ellos, con la ventaja notabilísima a favor del clero, de no estar expuesto a los riesgos y contingencias de pérdidas muy comunes y probables en tiempos de turbaciones públicas, pues todas pesan sobre el que lleva el título de las tierras, que por lo común acaban por arruinarlo.

La miseria del pueblo de México no era la mayor de sus tragedias, pues, y según la frase escrita por el propio doctor Mora en el tomo II de sus *Obras sueltas*, “la educación estaba reducida a cero”. Dos causas esenciales habían conducido a la ausencia de instrucción pública en el país: el monopolio de la enseñanza por el clero y la imposibilidad en que se encontraron los gobiernos del México Independiente para promoverla. El presidente Anastasio Bustamante, al inaugurar el 1 de enero de 1839 las sesiones del Congreso, manifestó en su discurso:

La primera dificultad que se nos presentó al erigirnos en nación soberana e independiente, fue la de dar instituciones liberales y dignas del siglo, a un pueblo cuya educación se había descuidado. Los gobiernos que tan rápidamente se han sucedido en la República, no han podido aplicar debidamente su atención a una rama tan esencial para el progreso de las naciones, y hoy desgraciadamente nos encontramos con pocos adelantos y sin un plan que pueda prometer, al menos para un tiempo futuro, la ilustración de todas las clases del pueblo. La más pobre ha sido la más desatendida; y el gobierno, que mira la educación primaria como una condición indispensable para vivir en sociedad, consultará un plan de que se ocupa para generalizarla, sin descuidar la adquisición y la perfección de las ciencias. Muy felices son las disposiciones del genio mexicano, pero no pueden desarrollarse sin eficaz empeño y protección.

El 1 de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal publicó el Plan de Ayutla; el autor era un personaje desconocido o poco menos en la historia de México, y el plan era, a su vez, uno más entre los numerosos planes que habían servido de base a los innúmeros pronunciamientos militares de que fuera testigo la nación mexicana desde los años de la independencia: el Plan declaraba que cesaba en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna, proponía que una vez adoptado el Plan por la mayoría de la nación el jefe de las fuerzas liberadoras nombrara un representante por cada estado o territorio para que ellos, a su vez, eligieran un presidente interino de la República, cuya función principal sería convocar a un Congreso Constituyente extraordinario, y concluía invitando a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás

Moreno para que tomaran el mando de las fuerzas libertadoras. El día 11 del mismo mes de marzo un grupo de oficiales e individuos de tropa, entre los que se encontraba el coronel Ignacio Comonfort, se reunió en el puerto de Acapulco y secundó el movimiento, pero reformó el Plan de Ayutla al suprimir de él su inclinación por el sistema político federal, asunto que debería ser decidido en el Congreso Constituyente. No obstante su oscuro origen la revolución se extendió rápidamente por todo el país, y obligó al general Santa Anna a abandonar el poder en agosto de 1855.

La Guerra de Independencia de 1810 fue la rebelión de un pueblo y del hombre americano en contra de un conquistador extranjero, cuya misión se perdió en los tres siglos de la Colonia; la Revolución de Ayutla fue la rebelión de un pueblo y del hombre mexicano contra un pasado que significaba la negación de lo humano; contra los privilegios de las castas que tomaban su fuerza y su poder en la apropiación de la riqueza nacional; y contra un dictador que no tenía otras normas de conducta que el amor a sí mismo y su carencia de escrúpulos. Y fue, sobre los datos anteriores y en ejecución de ellos, la defensa de la libertad y de la dignidad humanas. El movimiento de Ayutla fue así, por necesidad, una revolución individualista; y es que el individualismo, antes que una teoría, es un grito que brota del fondo de lo humano, del hombre que quiere ser, ante todo, un hombre libre: era la toma de conciencia del mexicano de que la Guerra de Independencia le destinó a ser, precisamente, un hombre libre; y era el consecuente grito libertario de este hombre nuevo en contra de las potencias sociales que le asfixiaban, en primer término, el Estado, y en segundo lugar, pero con una importancia igual o mayor, la Iglesia, que se empeñaba en desconocer el mensaje de Cristo, base de la cultura occidental, y cuya esencia es el respeto a la libertad y a la dignidad humanas. El hombre mexicano quería ser para siempre libre, quería ser el dueño de su destino, quería dejar de ser la propiedad o la cosa de las potencias sociales, quería, como dirían los juristas, ser persona.

La Revolución de Ayutla tuvo un segundo perfil, pues de ella puede decirse que fue el despertar vibrante de la nacionalidad mexicana: un pueblo rompía las cadenas que lo ligaban a un pasado decadente y trágico, adquiría conciencia de su fuerza y resolvía encarar su destino en este mundo libre de América; Juan Jacobo Rousseau enseñó a los hombres el dogma de la soberanía del pueblo y les mostró el camino de la revolución como el más sagrado de los deberes en contra de la opresión y de la tiranía. Desde la Constitución de Apatzingán, y en todas las leyes constitucionales posteriores a la independencia, se predicó al mexicano la misma doctrina de la soberanía del pueblo. En la Revolución de Ayutla la nación mexicana se decidió a ejercer su soberanía, para darse una organización estatal compatible con la idea de los derechos del hombre y para designar un gobierno al servicio de los intereses del pueblo. Por sobre el pasado y las castas se colocó al pueblo, como la única fuente legitimadora del poder y de los gobiernos.

Todavía debe señalarse un tercer rasgo de la Revolución de Ayutla, y es el haber planteado los grandes problemas nacionales cuya solución ya no podía ser aplazada; los partidos conservador y liberal entendieron la urgencia de resolver esos problemas y se prepararon para la batalla final: la exigencia de la democracia, única forma de

gobierno compatible con la esencia de lo humano, y la consecuente negación del derecho de las clases privilegiadas a gobernar; los derechos del hombre —igualdad, libertad, seguridad—, medio indispensable para que los hombres puedan llenar su misión y cumplir su destino hacia ellos mismos y hacia la humanidad; la separación de la Iglesia y el Estado, a efecto de que cada una de las espadas del poder satisficiera sus funciones; elevación del nivel de vida de los hombres mediante un sistema nacional de instrucción pública y una mejor distribución de la riqueza.

Al triunfo de la revolución, y en aplicación del artículo segundo del Plan de Ayutla, la junta de Representantes de las entidades políticas que componían a la República designó al general Juan Álvarez presidente interino. El 16 de octubre de 1855 el presidente lanzó la convocatoria para las elecciones del que habría de ser el último Congreso Constituyente mexicano del siglo XIX. Las sesiones se inauguraron el 18 de febrero de 1856, y asistió a la ceremonia don Ignacio Comonfort, que substituía al general Álvarez en la presidencia de la República.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 ocupa un lugar particular en nuestra historia: la Asamblea de 1823-1824 fue un brillantísimo torneo de sabiduría y de buenos propósitos para dotar de una estructura política a la nueva nación que surgió a la vida independiente al derrumbarse el imperio de Iturbide. El Congreso de 1836 señala el apogeo del Partido Conservador, pero no supo dar satisfacción a los anhelos del pueblo de México. El constituyente de 1842 fue nuevamente un gran torneo de talento y sabiduría jurídica, pero se estrelló en la persona del dictador Santa Anna. Dice Nicolás Bardiaef, en *Las fuentes y el sentido del comunismo ruso*, que “una revolución es un tribunal instalado en la historia para demostrarle sus errores”, y esa fue la misión del Congreso Constituyente de 1856-1857: el pueblo erigido en tribunal para juzgar a las potencias sociales, a los hombres y a las corrientes ideológicas que habían llenado la historia de México desde los años de la conquista. La Generación del Medio Siglo, que es la Generación de la Reforma, enjuició su pasado, rompió las cadenas que le impedían marchar en busca de su destino; recogió lo que conservaba vida de ese pasado: el amor a la tierra patria y a la libertad que nos legaron Cuauhtémoc y Morelos, y el humanismo cristiano que nos enseñaron los misioneros españoles del siglo XVI; y se decidió a hacer su historia estableciendo como principio fundamental de su futuro que la historia es acción humana, y que para hacerla, es preciso partir de la dignidad y de la libertad del hombre. Los miembros de aquella Asamblea escenificaron una de las justas parlamentarias más grandiosas de todos los tiempos, tanto porque los dos grandes partidos políticos sabían que se estaba decidiendo el destino de México y el de ellos mismos, cuanto porque en aquel Congreso se dieron, en una progresión inusitada, todos los problemas de la América hispánica.

El resultado de las elecciones registró la existencia de las dos tendencias que habían venido luchando en la historia desde los principios de la revolución de independencia: la corriente liberal, heredera del movimiento popular de independencia que dirigieron Hidalgo, Morelos y Guerrero, del pensamiento de José María Luis Mora y de los intentos de transformación social de Valentín Gómez Farías, corriente que era, en aquellos años, la postura revolucionaria; y la posición conservadora, que vivía de

la ilusión de que era posible paralizar el curso de la historia para perpetuar el pasado. Entre estas dos posturas antitéticas, y principalmente desprendida del grupo liberal, apareció la actitud de los moderados con la pretensión de fungir de intermediarios en el drama político que se preparaba.

Los hombres de la era atómica ya no creemos en la doctrina de la representación política, y sin embargo, cuando se contempla serenamente y sin prejuicios la composición y la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857, se descubre que fue una expresión genuina del pueblo de México y de las fuerzas económicas que le tenían dominado: el Partido Liberal hundía sus raíces en la sociedad y en los hombres, y sus representantes pudieron decir con orgullo que llevaban la voz del pueblo. El Partido Conservador fue también una expresión auténtica del pasado, del poder económico y del clero católico, o si se prefiere, de las clases privilegiadas, que no por serlo dejaban de ser partes integrantes de la sociedad mexicana.

Según las consideraciones que anteceden la Colonia hizo acto de presencia en el Constituyente por conducto del Partido Conservador, que de esa manera se ostentó una vez más como el representante de las clases privilegiadas y de los intereses del clero. Los miembros de este partido —Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz, Antonio Aguado, Pedro de Ampudia, entre otros— actuaron con grandísimo talento e hicieron gala de oratoria brillante, y en algunas ocasiones utilizaron las ideas de libertad e igualdad de los liberales para defender sus doctrinas. Tenían tal vez como uno de sus maestros a Joseph de Maistre, y hablaron en nombre de la tradición, de la estabilidad de la vida social, del orden y de la paz y, en consecuencia, defendían la continuidad del pasado; con un cierto sentido democrático, aceptaba el Partido Conservador la supresión del gobierno dictatorial, y aun transigía con el sistema federal; pero no concedía ninguna reforma en las estructuras sociales y económicas; admitía parcialmente la idea de los derechos del hombre, pero, por una parte, negaba la libertad de cultos y reafirmaba la unión entre la Iglesia y el Estado, con la consecuente educación religiosa en todos los grados de la enseñanza y, por otra parte, exigía se respetaran las propiedades particulares y las de la Iglesia, y se conservara la protección para ciertas actividades; finalmente, defendía los fueros eclesiástico y militar.

El Partido Liberal se integró con hombres del pueblo y por la intelectualidad libre —Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro, José María del Castillo Velasco, Juan N. Cerqueda, Antonio Escudero, José María Cortés Esparza, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Rafael Jaquez, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio de la Llave, José María Mata, Juan Bautista Morales, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle, Francisco Zarco, entre otros muchos hombres ilustres—; en el campo de la filosofía política aquellos hombres fueron profundamente individualistas, porque esta tendencia era la moda del siglo y porque se presentaba como el mejor fundamento de la libertad humana frente a todos los poderes. Hablaron los liberales en nombre, de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron

los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de los derechos del hombre en toda su grandeza y en armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como la base inmovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos del hombre exigieron la separación de la Iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta. En el terreno de la economía se inclinaron por las doctrinas de la escuela económica liberal, pero mostraron un amplio conocimiento de las corrientes socialistas que tan hondamente había asimilado Mariano Otero, y muchos de los liberales, con aquel sentido humanista de lo jurídico que venía de los años de la Guerra de Independencia, anunciaron una justicia social que algún día tendría que imponerse. Pugnaron por la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, porque eran un patrimonio nacional y porque la riqueza debía ponerse al servicio del pueblo en lugar de servir a los intereses de las castas privilegiadas. Defendieron la propiedad privada, reputada en aquella época y en virtud de las ideas individualistas y liberales, como una prolongación de la persona humana, pero varios de ellos, como Arriaga o Castillo Velasco, expresaron la necesidad de distribuir la tierra entre los habitantes del campo. Como un capítulo esencial de los derechos del hombre proclamaron las libertades de trabajo, de industria y de comercio, y la consecuente desaparición de los monopolios, pero al hacerlo insistieron en la idea de la justicia social, y apuntaron la urgencia de una legislación del trabajo que evitara la explotación de los trabajadores y de los campesinos, y el Nigromante, una de las más bellas figuras de la Generación de la Reforma, se adelantó al siglo XX cuando reclamó la defensa del proletariado y el reparto equitativo de las utilidades industriales entre la empresa y los trabajadores. En el problema de la organización política el Partido Liberal defendió el sistema federal como forma del Estado, y la doctrina de la división de los poderes como garantía de la libertad. Por último, convencidos de la bondad de la idea del Estado de derecho y de la subordinación de aquél a éste, consignaron la supremacía de la Constitución y su control por medio de un órgano jurisdiccional, a través del juicio de amparo.

El partido moderado tenía como jefe al presidente interino de la República, Ignacio Comonfort. Los secretarios de Estado, por la influencia del mismo Comonfort y tal vez por su posición política entre los dos partidos antagónicos de liberales y conservadores, se inclinaban por una política de conciliación, con la esperanza de que pudiera lograrse un equilibrio de las fuerzas, precursor de la paz que tanto necesitaba la nación. Carecían los miembros del partido de un programa definido de acción inmediata, si bien se inclinaban en la teoría y de una manera general por las ideas del Partido Liberal, pero afirmaban que no deberían introducirse en la futura Constitución reformas trascendentales. Sostenían los moderados que el país no estaba preparado para una reforma individualista y liberal radical, particularmente para la separación entre la Iglesia y el Estado y para la libertad de cultos, y temían el estallido de una guerra civil que regresara a la era de las dictaduras. Hombres, muchos de ellos, de un profundo patriotismo que habían demostrado en años anteriores, pugnaban por una Constitución

individualista y liberal moderada, que mantuviera el equilibrio de las fuerzas políticas y sociales y privara a las clases conservadoras de los pretextos que aducían para una nueva revolución. Finalmente, esperaban los moderados que la evolución natural de la sociedad provocara paulatinamente las reformas necesarias y adecuadas.

La actitud del partido moderado no podía satisfacer las aspiraciones de los conservadores y de los liberales: los primeros sabían que una constitución individualista y liberal, aun moderada, produciría, en el curso de algunos años, un cambio fundamental en las estructuras económicas y en la conciencia de los hombres, precursor de nuevas modificaciones jurídicas y políticas.

Los liberales habían luchado durante medio siglo por liberarse de la Colonia y de las castas que impedían el progreso nacional, la educación y el mejoramiento económico del pueblo; venían de triunfar en la Revolución de Ayutla en contra de una dictadura que estuvo auspiciada y sostenida, al menos en sus orígenes, por el Partido Conservador; tenían conciencia de que se representaban los anhelos de la comunidad nacional y que la justicia estaba con ellos; y sabían que el pueblo no estaba dispuesto a seguir esperando, y que si no hacían ellos la reforma y si transigían con el pasado conservador no sólo incurrirían en una deslealtad para con los hombres que habían sacrificado sus vidas por conquistar la libertad, sino que vendrían otros a cumplir las promesas y a caminar por la ruta de la historia. Por otra parte, la concepción marxista ha enseñado que cuando las condiciones de vida de un pueblo sufren un cambio en sus estructuras fundamentales la historia no puede detenerse, y que es inevitable una transformación de las superestructuras políticas y jurídicas. Y el partido moderado, no obstante sus esfuerzos, no pudo detener la marcha de los hombres. Esta desconfianza de los conservadores y liberales hacia los moderados se justificó plenamente durante el desarrollo de las actividades del Congreso Constituyente: en los primeros trabajos de la Asamblea —a ejemplo, en la elección de Ponciano Arriaga, de Isidoro Olvera y de Francisco Zarco, como presidente y secretarios del Congreso— los moderados parecían inclinados hacia los liberales; posteriormente, cuando se presentó el proyecto de constitución, favorecieron lentamente al Partido Conservador; así se frustraron varias de las reformas que habían prometido los liberales y se gestó la Guerra de Reforma.

Las hostilidades entre los conservadores y los liberales se rompieron al inaugurarse las sesiones: el día 18 de febrero Marcelino Castañeda, que resultó uno de los más agresivos miembros del Partido Conservador, presentó una iniciativa para que se decidiera por el Congreso que “la carta fundamental de 4 de octubre de 1824, el Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año y el acta de reformas de 18 de mayo de 1847, forman la Constitución de la República, la que comenzará a regir en cuanto sea posible, desde la publicación de este decreto constitucional”. Argumentó Castañeda diciendo que la Constitución de 1824 era la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional, que ninguna Constitución nueva podría tener el prestigio de aquella, que la forma de gobierno que organizó pudo subsistir durante dieciocho años, y que su desaparición fue debida a que los mismos gobiernos encargados de su conservación atentaron contra ella y no por un movimiento popular. La proposición de Castañeda develó las intenciones de su grupo: la Constitución federalista de 1824 había sido destruida por

las fuerzas conservadoras y sustituida por la Constitución centralista de 1836; veinte años después, el Partido Conservador aceptaba la Constitución de 1824, pues, si bien consignaba la forma federal para el Estado, no contenía una declaración de derechos, que necesariamente habría de incluirse en la nueva Constitución, y sobre todo, mantenía la intolerancia religiosa y conservaba los fueros y privilegios de la Iglesia, amenazados por la ley de 25 de noviembre de 1855 (Ley Lerdo), expedida por el presidente interino, general Juan Álvarez. En la sesión del 25 del mismo mes de febrero resolvió el Congreso, por cuarenta votos contra treinta y nueve, que no era de admitirse a discusión la proposición de Castañeda. El Partido Conservador no se conformó con esta primera derrota: el 16 de junio se presentó al Congreso el proyecto de Constitución que había formulado la comisión respectiva; el 4 de julio se inició la discusión del proyecto en lo general; el día 10 del mismo julio principió el debate sobre el título primero, relativo a los derechos del hombre, y en los días siguientes se aprobó el artículo número uno, expresión clara y precisa de la doctrina de los Derechos del Hombre; es probable que el Partido Conservador haya querido evitar el debate sobre las libertades de conciencia y de cultos, pues Mariano Arizcorreta y Marcelino Castañeda, entre otros de sus miembros y en la sesión secreta de 23 de julio, insistieron en el regreso a la Constitución de 1824; en la sesión secreta del día siguiente el Congreso, por segunda vez, rechazó la proposición. Durante los meses de julio y agosto continuó la discusión sobre el proyecto de constitución; quedó aprobado el título sobre los Derechos del Hombre, en el que si bien no lograron los liberales una declaración expresa sobre las libertades de conciencia y de cultos, evitaron se consignara el sistema de la intolerancia; el Partido Conservador debe haber calculado los efectos que produciría en el pueblo de México una declaración de derechos individualista y liberal, y decidió dar una batalla final en favor de la Constitución de 1824: en la sesión del día 3 de septiembre Mariano Arizcorreta insistió en el retorno a aquella ley fundamental; se dieron cuenta los liberales de que en esa ocasión tenían perdida la batalla, pues el gobierno y los moderados se inclinaban en esos momentos hacia el Partido Conservador; y en efecto, el ministro de Relaciones, Juan Antonio de la Fuente, declaró que “el gobierno aprobaba la idea de establecer la carta de 1824, con algunas de las reformas propuestas”. Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco defendieron la causa del pueblo y escribieron una página gloriosa en nuestra historia parlamentaria:

La admisión del proyecto será el suicidio del Congreso y del sistema representativo. ¿Qué fe ha de inspirar la obra de un Congreso que aprueba cuarenta artículos de un proyecto, para abandonarlos después, y caminar en pos de otro proyecto que ha sido desechado tres veces? ¿Qué valor tendrá una Constitución que representa el triunfo del retroceso sobre la reforma? ¿Nada valen los cuarenta artículos aprobados? ¿O se cree que envuelven un mal para el país? ¿O se han votado sin conciencia? Al retroceder, vamos a dar un escándalo al mundo, vamos a frustrar toda esperanza, a hacer imposible toda reforma, y todo por capitular con intereses bastardos. Los pueblos no enviaron a los diputados a que se espantaran ante las grandes cuestiones, sino a que las resolvieran con dignidad y con valor. Seguramente, para volver al año de 1824 no se necesitaban tantas víctimas, ni tantos sacrificios, ni tanta sangre como costó al país su última lucha contra la tiranía.

En cuanto a nosotros, los que vamos a sucumbir en esta lucha, después de haber defendido la libertad y la reforma, no nos queda más que decir como las víctimas de los sacrificios romanos: César, los que van a morir te saludan. Pueblo mexicano, los defensores de la libertad, los que queremos el progreso, sucumbimos políticamente y te saludamos.

Un breve e intrascendente discurso de Mariano Arizcorreta, y por 54 votos contra 51 resultó aprobado el proyecto. En ese instante se agigantaron las figuras de Francisco Zarco, de Guillermo Prieto y de Francisco de P. Cedejas: Arizcorreta, que presidía la sesión, pretendió pasar el proyecto a una nueva comisión de Constitución designada por él; reclamaron los liberales el trámite alegando que debía pasarse el proyecto a la comisión nombrada al iniciarse las sesiones; se turbó Arizcorreta ante la energía de Zarco y decidió se pasara el proyecto a la comisión ya nombrada, que era la que formuló el proyecto que había venido discutiendo el Congreso. La Comisión debió formular un dictamen pero no llegó a presentarlo a la Asamblea, y al día siguiente se continuó discutiendo el proyecto. Zarco, Prieto, Cedejas y la comisión, escamotearon el triunfo a los conservadores y moderados.

La discusión de la Ley Juárez fue otra de las primeras escaramuzas en que se mostró la fuerza del Partido Liberal: el 23 de noviembre de 1855 el presidente interino, Juan Álvarez, promulgó una ley sobre administración de justicia, llamada la Ley Juárez, según el nombre del secretario de Justicia; la ley contenía las siguientes normas principales: restablecimiento de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial; organización de un tribunal superior de justicia para el Distrito Federal; supresión del fuero eclesiástico en materia civil; autorización a los eclesiásticos para que renunciaran al fuero eclesiástico criminal; supresión del fuero civil militar, y supresión del fuero militar en los delitos del orden común; el 12 de abril de 1856 la Comisión respectiva propuso al Congreso la ratificación de la ley; el dictamen se discutió en las sesiones de 21 y 22 de abril de 1856: el Partido Conservador no se atrevió a defender la subsistencia de los fueros eclesiástico y militar, pero sostuvo que los problemas que planteaba la ley debían resolverse en la Constitución. El dictamen de la comisión fue aprobado por ochenta y dos votos contra el de Marcelino Castañeda.

En la cuestión relativa a la Compañía de Jesús el Partido Liberal obtuvo un segundo triunfo: es sabido que el rey Carlos II dictó el 27 de febrero de 1767 el decreto que ordenó la expulsión de los jesuitas; el 25 de junio de ese mismo año las tropas del virrey expulsaron a los jesuitas de la Casa Profesa de la ciudad de México; pocos días después fueron desalojados de los conventos, misiones y colegios, entre estos últimos el famoso de San Ildefonso. Durante su última dictadura Santa Anna promulgó el decreto de 19 de septiembre de 1853, que restablecía en la República la orden religiosa de la Compañía de Jesús y ordenaba la devolución de sus bienes. En la sesión de 6 de junio de 1856 la comisión de asuntos eclesiásticos, por mayoría de votos de los señores Joaquín Ruiz y Francisco Lazo Estrada, como el voto de Manuel Buenrostro, propuso al Congreso la derogación del decreto de Santa Anna. Marcelino Castañeda pronunció un brillantísimo discurso en defensa de la Compañía, en el que fundamentalmente habló en nombre de los principios de libertad de conciencia, de cultos y de enseñanza, y preguntó a los liberales si no se creían con la suficiente fuerza intelectual para luchar en contra de

los jesuitas; Ignacio Vallarta defendió el dictamen y señaló la conducta y las tendencias de los jesuitas. Por 68 votos contra 15 se acordó la derogación del decreto de Santa Anna.

En ocasión del pronunciamiento de un grupo de oficiales y soldados, a los que se unió el eterno conservador Antonio Haro y Tamariz, el presidente Comonfort logró restablecer la paz e impuso una dura sanción al clero de Puebla: con fecha 26 de marzo de 1856 el secretario de Gobernación, José María Lafragua, informó al Congreso que el presidente Comonfort, comandando personalmente al ejército de la nación, había derrotado a las tropas rebeldes de Haro y Tamariz y capturado a la ciudad de Puebla, con cuyo hecho se logró el restablecimiento de la paz en la República. El 31 de ese mismo mes de marzo dictó el presidente un decreto que ordenaba la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, fundándose para ello en la circunstancia de que el clero de ese estado había fomentado la rebeldía de Haro y Tamariz, por lo que era justo que indemnizara a la nación y a las víctimas de la rebeldía con los productos de sus bienes. Al parecer, el presidente y su gabinete, aun perteneciendo al partido moderado, estaban dispuestos a colocar los intereses nacionales sobre las pretensiones de las castas privilegiadas.

Y la apariencia pareció confirmarse unos días después, al promulgarse la Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas, conocida con el nombre de Ley Lerdo (de Tejada): en líneas anteriores hicimos referencia a la condición de las fincas rústicas y urbanas comprendidas dentro del territorio nacional, y a los males que producía ese acaparamiento de la riqueza nacional, que eran principalmente dos, pues de un lado el clero disponía de un gran poder económico, lo que a su vez, producía una influencia política considerable, y de otro la riqueza nacional quedaba sustraída a la circulación, hecho que, por su parte, era una de las causas principales de la miseria del pueblo. El presidente Comonfort habla designado secretario de Hacienda a don Miguel Lerdo de Tejada, que resultó ser uno de los miembros progresistas del Partido Liberal; el 25 de junio de 1856 se promulgó la ley, cuyos tres primeros artículos decían:

Artículo 1º. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6 por ciento anual.

Artículo 2º. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico, fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al 6 por ciento el canon que paguen, para determinar el valor de aquéllas.

Artículo 3º. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Los conservadores de entonces, y aún en la actualidad —puede consultarse la *Historia de la nación mexicana* del jesuita Mariano Cuevas— han declarado que la Ley

Lerdo constituyó un despojo ausente de fundamento. Pero aquella ley fue dictada por los representantes legítimos de un pueblo en ejercicio de la soberanía nacional, y con fin de hacer posible que los hombres de México utilizaran sus recursos naturales para cumplir su destino. En la sesión del 28 de mismo mes de junio Francisco Zarco y otros diputados pidieron que el Congreso ratificara la Ley Lerdo; el resultado de la votación, setenta y ocho votos contra quince, reveló que todavía en aquellos días la mayoría del Congreso estaba dispuesta a apoyar la reforma que había prometido el pensamiento liberal.

Las medidas adoptadas por el presidente Comonfort en relación con los bienes eclesiásticos, ratificadas por el Congreso, tenían que provocar, y así ocurrió de hecho, una gran desconfianza de los conservadores hacia el presidente, y sirvieron de pretexto para una intensa campaña de agitación política en contra de los propósitos reformistas del Partido Liberal. Pero tampoco los liberales confiaban en Comonfort y en la actitud de los moderados, pues temían que no aceptaran las modificaciones constitucionales que exigían el progreso de México y la libertad humana. Esta desconfianza se mostró en forma especial después del mes de mayo de 1856, con motivo de la promulgación por el presidente del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana: al triunfo de la Revolución de Ayutla la nación mexicana, igual que al derrumbarse el imperio de Iturbide, carecía de una organización definida. El Plan de Ayutla, reformado en Acaapulco, únicamente decía que “el presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedaría investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso”. Creemos que Comonfort era hombre de buena fe, y que para legitimar sus actos expidió el Estatuto. En la sesión de 4 de junio de 1856 varios diputados liberales, entre los que se encontraban Antonio Escudero e Ignacio Vallarta, solicitaron del Congreso la declaración de insubsistencia del Estatuto; en la exposición de motivos de su petición sostenían, Escudero y Vallarta, que el Estatuto no solamente no había recogido el pensamiento del Plan de Ayutla, sino que, por el contrario, violaba su espíritu y las intenciones del Partido Liberal, pues atribuía al presidente la facultad de suspender la vigencia de los derechos del hombre, lo que podría llevar a una nueva dictadura y, por otra parte, creaba una forma de República central, circunstancia que principiaba a usarse por los conservadores como un argumento en contra del sistema federal de gobierno. Tres días después el Congreso aceptó que la proposición de Escudero y Vallarta pasara a discusión. La propuesta no llegó a votarse, pero en diversas ocasiones los diputados liberales hablaron con desprecio del Estatuto; en la sesión del 23 de agosto de 1856 Díaz González habló del funesto y malhadado Estatuto Orgánico, atribuyéndole la rebeldía de algunos estados de la República.

En las primeras sesiones del mes de febrero designó el Congreso a la Comisión que habría de formular el proyecto de constitución: Ponciano Arriaga, Joaquín Cardoso, José María del Castillo Velasco, Pedro Escudero y Echánove, León Guzmán, Melchor Ocampo, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz y Mariano Yáñez, como propietarios, y José María Cortés Esparza y José María Luis Mata como suplentes. De las personas

citadas, Arriaga, Castillo Velasco, Guzmán, Ocampo y Yáñez, y los suplentes, Cortés Esparza y Castillo Velasco, pertenecían al Partido Liberal, en tanto Cardoso, Escudero y Echánove, Olvera y Romero Díaz, se mostraron partidarios del grupo moderado.

La comisión trabajó sumergida en las pugnas parlamentarias que hemos relatado, rodeada de un mar de críticas a los actos y decisiones del Congreso y envuelta por las amenazas de una revolución general. Según informes ofrecidos por sus miembros en diversas sesiones del Congreso la comisión procuró reunir el mayor número de datos y opiniones, escuchó serenamente las exposiciones de los representantes de los partidos conservador, liberal y moderado, consideró las distintas corrientes ideológicas, tuvo a la vista nuestra historia constitucional y política y se esforzó en dar satisfacción a las aspiraciones del pueblo de México.

El proyecto de la comisión se presentó en la sesión de 16 de junio de 1856, y estuvo únicamente firmado por cinco de los miembros titulares —Arriaga, Castillo Velasco, Escudero y Echánove, éste con reservas, Guzmán y Yáñez— y por los dos miembros suplentes. Los miembros del partido moderado se abstuvieron de concurrir a la firma del dictamen. Con posterioridad, y según se desprende del acta de la sesión de 4 de julio, el diputado Romero Díaz suscribió el proyecto “a reserva de votar contra algunos puntos”. Se refería a una constitución escrita y consistente, que servía de envoltura a una democracia individualista y liberal, moderada y mayoritaria, que habría de realizarse, dentro de un sistema federal, en un estado de derecho, cuyos actos serían mantenidos dentro de la órbita constitucional mediante una feliz combinación de la acción de los particulares con la actuación del Poder Judicial. Son sumamente valiosas las palabras de Arriaga en la Exposición de motivos del proyecto acerca de la idea de la democracia:

La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad: por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres, porque todos son hermanos. El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas, son teorías que ya no tienen crédito, y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas. El gobierno se instituye por el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad. Necesita, pues, apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia públicas, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresan y manifiestan la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad en muchas veces no será unánime, y como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico y necesario quedarles por órgano la mayoría. No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina: es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número.

Arriaga tenía razón porque el pensamiento democrático parte invariablemente del principio de la soberanía del pueblo; algunas de las primeras manifestaciones de esta

idea están en el discurso de Otones, recogido por Herodoto en sus *Historias*, o en el mito de Protágoras acerca de la enseñanza de lo político a los hombres por Hermes, el mensajero de Zeus, o en la *Política* de Aristóteles; es también el pensamiento de Marsilio de Padua, según la interpretación de Gierke y de Sabine, y el del autor de esa ilustre utopía que es el *Contrato social*; y es igualmente el principio adoptado por la democracia individualista y liberal del mundo occidental y por la democracia social y humana de la concepción marxista de la URSS y de la República Popular China.

Definir la soberanía es obra de titanes, pero, al contemplar su origen, su historia y su misión en la vida de los hombres y de las naciones, la caracterizamos diciendo que es la doble pretensión de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente, de organizarse libremente para alcanzar ese doble propósito, de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y por la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su destino en la sinfonía internacional de los pueblos y de la historia. Así entendida, la soberanía es una idea y un sentimiento de libertad que yacen en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo, y de ella puede decirse que es a los pueblos lo que la libertad a los hombres: es el motor de las guerras de independencia, como las que iniciaron Hidalgo y Bolívar; es la razón profunda de la resistencia a la agresión de los poderosos —ninguna manifestación más bella que la defensa de las Termópilas o la batalla de Chapultepec— y de la rebelión contra el tirano. El concepto de soberanía, desde los tiempos de Bodino, posee una doble dimensión, interna y externa: en la primera, soberanía significa que todo poder público dimana del pueblo, y que ninguna autoridad puede ejercer un poder distinto o mayor del que le fue señalado; en su dimensión externa la soberanía quiere decir que el pueblo no reconoce a ningún otro pueblo como superior a él —si bien la soberanía no excluye las relaciones y las obligaciones internacionales. En su aspecto externo la soberanía quedó declarada en el Acta Constitutiva de la Nación de 31 de enero de 1824, y no era necesaria una nueva afirmación de ella. En el aspecto interno la Constitución de 1857 tuvo que dar satisfacción al pueblo que hizo la Revolución de Ayutla, y en su artículo 39 dijo:

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

Los antecedentes de la disposición anterior son: la acabada de citar, Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, la Constitución gaditana de 1812, la Constitución francesa de 24 de junio de 1793, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y como fondo ideológico el pensamiento de Rousseau. En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se puso a discusión el precepto, y salvo algunas observaciones sobre si debiera cambiarse una palabra y una adición que fue rechazada, se aprobó por sesenta y nueve votos.

La Constitución de 1857 no mencionó expresamente, como lo hizo la Constitución de Apatzingán, los atributos de la soberanía, pero los constituyentes y los intérpretes

de aquella ley fundamental entendieron siempre que la soberanía pertenecía al pueblo y que era inalienable, indelegable e imprescriptible. El constituyente Castillo Velasco, que llegó a ser director y profesor de derecho constitucional de nuestra Facultad de Derecho, y que era además católico, precisó y fundó magníficamente, desde su punto de vista, los atributos del concepto:

Siendo el hombre libre por la organización que le dio el supremo autor de la naturaleza, no puede abdicar su libertad, sin atentar a esa organización que no puede contradecir. Por consiguiente, la sociedad, los pueblos, las naciones que se forman de seres necesariamente libres, no pueden tampoco abdicar su libertad. Y por esto, todo pueblo, aunque esté avasallado y oprimido y consienta en la opresión, recobra la libertad en el instante en que quiera recobrarla.

La soberanía, pues, es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho.

El artículo constitucional dice reside y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.

El poder público se instituye para beneficio del pueblo, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo.

El pueblo no queda obligado a conservar irrevocablemente y para siempre la institución y establecimiento del poder, porque, si quedara obligado, habría perdido su soberanía, habría abdicado el ejercicio de ella y habría destruido su libertad, para lo que no tiene derecho alguno, supuesto que formándose el pueblo de individuos que, por su organización, tienen que asociarse, sin violación del derecho y la libertad individuales, no pueden renunciarse el derecho y la libertad colectivos.

En armonía con el hondo individualismo de su momento histórico la Generación de la Reforma entendió la doctrina de la soberanía del pueblo como el idéntico derecho de todos los ciudadanos de México a participar en la estructuración y en la actividad del Estado, solución que se reflejó en el principio del sufragio universal y en la idea de una democracia mayoritaria; el artículo 40 del proyecto de Constitución decía que a partir de 1860, para ser ciudadano se requeriría saber leer y escribir, pero el diputado Peña y Ramírez objetó la disposición diciendo que “no le parecía muy conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido habían visto la instrucción pública”. Aceptada la ciudadanía para todos los mexicanos varones con sólo los requisitos de la edad y un modo honesto de vivir, señaló el Constituyente las respectivas prerrogativas y obligaciones, entre ellas el derecho a votar y ser votado; alguna voz aislada en favor de un censo para el derecho de voto activo y pasivo fue rápidamente desechada por el Congreso. La forma de la elección, directa o indirecta en primer grado,

suscitó una emocionante controversia entre Zarco y Ramírez, defensores de la elección directa y Olvera y Moreno, defensores del segundo sistema: sostuvieron los primeros que la elección indirecta era opuesta a la idea de la democracia, y que constituía un engaño para el pueblo, pues se le obligaba a designar a personas que, con absoluta libertad, nombrarían a los gobernantes, los que, en consecuencia, serían los representantes de quienes les nombraron, pero no del pueblo; Olvera y Moreno adujeron el eterno argumento de los conservadores y moderados en el sentido de que el pueblo no estaba todavía preparado para un sistema electoral directo; fue inútil el esfuerzo de Zarco y Ramírez respecto de que la única escuela del pueblo es la democracia, y que los mexicanos habían demostrado en la Revolución de Ayutla su madurez política, pues los conservadores y moderados, por sesenta y un votos contra veintiocho, dieron la razón a Olvera y a Moreno. El principio de la democracia mayoritaria, por su parte, se manifestó claramente, según veremos con posterioridad, al discutirse, entre otras cuestiones, la creación del Senado como Cámara representativa de los estados, y el otorgamiento al presidente de la República de la facultad de vetar las leyes.

A la doctrina de la soberanía del pueblo pertenecen, de acuerdo con todo lo expuesto, las ideas de libertad y de igualdad: los pueblos afirman su soberanía para ser libres e iguales a los otros pueblos de la comunidad internacional, o para liberarse de la tiranía o dejar de ser patrimonio de los monarcas. La soberanía es así un concepto político que tiene un contenido jurídico maravilloso: la igualdad y la libertad de los hombres y de los pueblos, o para expresarlo en otra fórmula, la soberanía es el soporte de los principios jurídicos fundamentales. La aceptación de estos postulados colocó al Congreso Constituyente ante el problema de la declaración de los derechos del hombre.

En la mitad del siglo XIX se enfrentaban en Europa, y parcialmente en México, los defensores de la antigua idea de los derechos naturales del hombre, y los partidarios del nuevo positivismo jurídico. Aquellos tenían como punto de referencia la tradición individualista y iusnaturalista y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en tanto los segundos partían de la filosofía de Augusto Comte. El Partido Liberal mexicano, en su gran mayoría, era individualista, y tal vez por ello se inclinó al iusnaturalismo, y quizá también porque, a diferencia del positivismo jurídico, la vieja escuela garantizaba la igualdad y la libertad de los hombres en contra del Estado y aun de la misma sociedad, y hacía del derecho positivo un instrumento al servicio de la esencia de lo humano. Es curioso observar que años después los liberales, ya en el poder, hicieron del positivismo, especialmente, con la reforma educativa de Gabino Barreda, la filosofía oficial del Estado; en los años del Congreso Constituyente de 1856-1857 aquellos hombres tenían una distinta concepción del mundo y de lo humano.

La doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857 corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII: los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad, por una parte en virtud de sus inclinaciones sociales, y por otra para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro,

ante cuyos muros deben detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización social, en consecuencia, tiene como misión específica asegurar a cada hombre esa esfera de libertad. De las anteriores ideas derivó el artículo primero del proyecto de constitución:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales; en consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente constitución.

La filiación de nuestra declaración de derechos no puede ponerse en duda por su texto y, particularmente, si se recuerda el siguiente párrafo de la exposición de motivos del proyecto, en el que se cita su fuente de inspiración:

La comisión conoció que un deber imperioso y sagrado, le demandaba una declaración de los derechos del hombre. No se lisonjea de la perfección, ni presume de original. En los artículos que propone, no verá el soberano Congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra carta fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero en su esencia, creemos que la Asamblea Constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza. “Convencidos de que el olvido o el deprecio de estos derechos”, decían los legisladores de otra nación y de otro tiempo, “han sido las causas únicas de las desgracias del mundo, resolvemos exponer en una declaración solemne estos derechos sagrados e inalienables, a fin de que todos los ciudadanos, pudiendo comparar incesantemente los actos del gobierno con el objeto de toda institución social, no se dejen nunca oprimir ni envilecer por la tiranía, y a fin de que el pueblo tenga siempre a la vista las bases de su libertad y de su dicha, el magistrado la regla de sus deberes, y el legislador el objeto de su misión”.

En el debate sobre el artículo primero del proyecto alguno de los diputados manifestó que su redacción no era correcta, porque los derechos del hombre derivaban todos de la ley y no eran anteriores a ésta; pero León Guzmán, uno de los miembros de la comisión, ratificó expresamente la doctrina del derecho natural:

El hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social; al re unirse los hombres en sociedad, con vienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la restante; esta parte de la libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad; asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes; así, la comisión ha tenido razón al decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

La grandeza del artículo primero de la Constitución de 1857 radica en su ilimitada extensión a todos los seres humanos: no es derechos de los ciudadanos, sino derechos del hombre, naturalmente en armonía con el pensamiento de donde fue tomada la

doctrina, pero también en aplicación de nuestra historia constitucional y de nuestra tradición humanista. La generosidad de aquel artículo primero produjo un tratamiento idéntico para los nacionales y los extranjeros —excluidos, claro está, los derechos políticos—, que persiste en la Constitución de 1917 y que se hizo especialmente sentir en el problema de la esclavitud.

El Constituyente, no obstante el rigor del artículo primero, no estaba satisfecho, pues temía las influencias de pueblos poderosos; de ahí que en el artículo 15 estableciera que “nunca se celebrarían tratados o convenios en virtud de los cuales se alteraran las garantías y derechos que la Constitución otorgaba al hombre y al ciudadano”. Era la defensa de la persona humana en contra de la política internacional.

En la historia y en las doctrinas políticas y jurídicas los términos individualismo y liberalismo se usan frecuentemente como sinónimos, pero en el fondo de ellos laten dos pensamientos distintos y a veces contradictorios: de un lado la postura individualista, que es una concepción filosófica de la esencia de lo humano y de la posición del hombre en la vida social, doctrina que contempla al hombre como el punto de partida, el centro y la finalidad última de la vida social, y que dio nacimiento a la idea de los derechos naturales del hombre; y del otro lado el liberalismo económico, que afirmó la existencia de leyes económicas naturales e independientes, en consecuencia, de la voluntad y de la razón humanas; leyes mecánicas y frías, insensibles a la tragedia de los hombres. La burguesía en el siglo XVIII y a lo largo del siglo siguiente logró que los estadistas, los políticos y aun algunos pensadores confundieran los dos problemas, y obtuvo que las leyes naturales económicas, que no eran sino las leyes del mundo capitalista que ella había creado, se elevaran a la categoría de derechos naturales de los hombres, y como tales, se impusieran al Estado y al pueblo. Se explica así fácilmente que en la Constitución de 1857, como en todas las constituciones de la época, se fusionaran la declaración de los derechos del hombre y la declaración de los principios económicos: el título primero de la Constitución centenaria se integró con veintinueve artículos, y es una de las declaraciones más amplias y generosas entre las producidas durante los siglos XVIII y XIX; en ella se realizaron, con extraordinaria pureza, los postulados individualistas y liberales, si bien por lo que a las cuestiones económicas concierne varios de los constituyentes hicieron notar la urgencia de que el Congreso señalara las normas para una mejor justicia social.

En el fondo de los derechos del hombre, según todo lo expuesto, se encuentran las ideas de igualdad y de libertad, de tal manera que es posible, para los efectos de un estudio sistemático, introducir una división entre las reglas que se destinan preferentemente a la realización de la igualdad y las que se ocupan especialmente de la libertad. En el breve análisis que haremos de los preceptos de la Constitución de 1857, que no pretende ser exhaustivo, sino referirse tan sólo a los aspectos más importantes, tomamos en consideración la esbozada distinción.

El principio de igualdad adquirió una bella expresión: todos los hombres son iguales por el nacimiento y, en consecuencia, nacen como seres humanos libres, o lo que es igual, la esclavitud quedó proscrita; pero la declaración mexicana, lo dijimos hace unos instantes, se refería a todos los hombres, y de ahí que en el artículo segundo,

con el más profundo humanismo, se precisara que “los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran por sólo ese hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes”; a fin de perfeccionar estas disposiciones se escribió en el artículo 15 que “nunca se celebrarían tratados para la extradición de aquellos delincuentes que hubieran tenido la condición de esclavos México conoció los principios monárquico y aristocrático de los años del virreinato; el artículo 12, según el cual “no hay ni se reconocen en la República títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios”, se explica como la negación de un pasado que, por desgracia, está renaciendo en los grandes capitalistas de nuestros días. Un último precepto, el artículo 13, completó las normas sobre la igualdad; no habría leyes privativas, en favor o en contra de persona alguna, ni tribunales especiales, ni emolumentos que no fueran la compensación de un servicio público.

En este terreno de la igualdad el propio artículo 13 ratificó el principio que venía de la Ley Juárez: “Ninguna persona ni corporación puede tener fueros; subsiste el fuero de guerra, solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. El pueblo de México confirmó su propósito de ser el único soberano para el ejercicio del poder temporal y, en consecuencia, negó a las castas y concretamente a la Iglesia, el derecho de substraerse a su justicia. Cuando los conservadores, según veremos posteriormente, provocaron la Guerra de Tres Años uno de sus gritos de combate fue, precisamente y de acuerdo con una alocución de Pío IX, el restablecimiento de los fueros.

El principio de libertad tiene su más alta expresión en el mito de Prometeo, y a partir de él forjó en las declaraciones de los derechos del hombre un primer capítulo que nos permitimos bautizar con el nombre de libertades del espíritu: libertad de pensamiento o libre emisión de las ideas, libertad de imprenta (corolario de la anterior), libertad de conciencia, libertad de cultos (igualmente corolario de la anterior) y libertad de enseñanza. Las libertades del espíritu son la garantía de la rebelión de Prometeo contra el Olimpo, son el sacrificio de Galileo, la rebelión contra los dogmas y contra los déspotas y la afirmación de que el único camino para alcanzar la verdad, incluso para llegar a un dios, si es que existe, es la irrestricta libertad del alma humana; son también el derecho humano más valioso que cualquier otro derecho, para juzgar de la conducta propia, de la actividad de los otros hombres, de las instituciones sociales y de los dioses; son el derecho a la duda cartesiana, punto de arranque de todo conocimiento verdadero, sea material o espiritual; son también el derecho de los hombres a juzgar de sus gobernantes, lo mismo temporales que espirituales; son, en suma, la garantía de la dignidad y de lo eterno del hombre, la fuente de la cultura y las hacedoras de la historia. Contra ellas no han podido ni el Tribunal de la Santa Inquisición ni los sátrapas de nuestra América hispánica. Es natural imaginar que en torno a las libertades del espíritu se suscitaban en el Congreso Constituyente los más graves y hermosos de los debates; y en efecto, los miembros de los partidos conservador y liberal prepararon y reservaron sus mejores discursos e hicieron gala de su mayor elocuencia para defender y hacer triunfar sus ideas. Una vez más, y no sería la última ocasión en nuestra historia, se enfrentaron la Colonia y el hombre mexicano que nació para la

libertad: los miembros del Partido Conservador no objetaron las libertades de pensamiento y de imprenta, y defendieron la libertad de enseñanza cuando alguien quiso oponerse a la intervención de los jesuitas en ella, pero combatieron ardientemente la idea de consignar las libertades de conciencia y de cultos. Los liberales hablaron en favor de todas las libertades del espíritu y se opusieron a sus más leves restricciones, pero no pudieron triunfar plenamente porque el grupo de los moderados se empeñó en el aplazamiento de la reforma.

El principio relativo a la libre manifestación del pensamiento fue generalmente aceptado, y sólo se escucharon algunas voces de los liberales radicales que protestaron por las limitaciones concernientes a los ataques a la moral, a los derechos de terceros, a la provocación de algún crimen o delito o a la perturbación del orden público; sobre este último tema se sostuvo que el orden público era un concepto equívoco, invocado constantemente por los dictadores para imponer una paz férrea, y Díaz González recordó que “el ministro que anunció en Francia en 1830 que reinaba el orden público en Varsovia, anunciaba la destrucción y la ruina de esa desdichada ciudad”. Pero el Congreso estimó que la libertad no es ni desorden ni libertinaje, y que cada hombre tiene el deber de respetar a la sociedad y a todos y cada uno de los hombres.

El debate sobre la libertad de imprenta fue ocasión para que resonaran en el Congreso algunos de los más hermosos discursos de aquella gesta parlamentaria: los ilustres periodistas liberales Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Félix Romero, Ignacio Ramírez y Francisco de P. Cendejas redactaron el canto eterno de la absoluta libertad de imprenta. Enmudecieron los conservadores al sentir, tal vez, que aquellos discursos eran la razón humana pugnando por tomar su puesto en la historia; y sin embargo, votaron en favor de ciertas restricciones. El artículo 14 del proyecto de Constitución decía:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva.

Las críticas de los liberales se dirigieron en un doble sentido: el primero respecto de los límites señalados a la libertad de prensa —la vida privada, la moral y la paz pública—, y el segundo acerca de la intervención de un tribunal de justicia en los jurados que habrían de conocer los delitos de imprenta. De los diferentes discursos tomamos algunos párrafos relativos a la primera de las críticas:

Al ocuparse de los derechos del hombre, la comisión insiste casi siempre en un gravísimo error: asienta un gran principio, y como deslumbrada con la luz de la verdad, retrocede espantada, se intimida, vuelve los ojos a la censura de nuestros adversarios, parece pedir perdón de su atrevimiento, y se apresura a formular restricciones que nulifican el derecho.

La comisión, como los planetas que giran alrededor del sol, deja siempre la mitad de las cosas sumergidas en las tinieblas y no puede hablar de un derecho sin nulificarlo a fuerza de restricciones.

Si se proclama la libertad de imprenta, ¿para qué cortar al águila sus alas cuando se va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en detener el relámpago del rayo? ¿Para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alguacil que lo vigile, lo espíe y lo martirice?

Si volvemos los ojos a épocas remotas, veremos quemados por la mano del verdugo los libros de Abelardo, porque proclama el libre examen y es el primer racionalista; veremos a Sócrates bebiendo la cicuta porque había atacado la moral pagana proclamando la unidad de dios, y veremos, por fin, en la cumbre del Gólgota a Jesucristo, muriendo en la cruz, porque su doctrina era contraria a la moral de los escribas y los fariseos... En España, la Inquisición era la que se encargaba de cuidar de la moral, enviando gentes a la hoguera, y no sólo perseguían a los herejes, judaizantes y cristianos nuevos, sino también a San Juan de Dios, a San Juan de la Cruz, a fray Luis de León y a la incomparable Santa Teresa.

La paz pública es lo mismo que el orden público. ¿Y cómo se ataca el orden público? Un gobierno que teme la discusión, ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios; el examen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales amenaza el orden público; la petición de reformas a una constitución amenaza el orden público.

El párrafo primero del precepto se aprobó por mayoría de noventa votos contra dos; el relativo a las limitaciones a la libertad de imprenta se aprobó igualmente, pero por sesenta votos contra treinta y tres. Respecto del funcionamiento del jurado que juzgaría de los delitos de imprenta el siguiente párrafo del discurso de Zarco decidió a la Asamblea a suprimir la intervención del tribunal de justicia:

El jurado que ha de clasificar el hecho, que ha de aplicar la ley, que ha de designar la pena, ha de obrar bajo la dirección del tribunal de justicia. ¿Qué significa esto? ¿Qué queda entonces del jurado? La apariencia y nada más. Los ciudadanos sencillos y poco eruditos que van a formar el jurado, no deben tener más director que su conciencia. Ellos deben leer el escrito, pesar la acusación y fallar en nombre de la opinión pública. Nada de esto sucedería con la intervención del tribunal superior de justicia: el jurado pierde su independencia, se ve invadido por los hombres del foro, con todas sus chicanas y argucias; los jurados quedarán confundidos bajo el peso de las citas embrolladas... y ya fallarán en nombre de la opinión pública. Los jueces serán muchas veces instrumentos del poder.

La enseñanza es una de las grandes cuestiones de la humanidad, pues mediante ella el niño y el joven, y posteriormente el hombre, se ponen en contacto con la cultura universal y adquieren conciencia de sí mismos y de su destino. En la Colonia la enseñanza fue monopolio de la Iglesia católica, y con ser dogmática y haber servido para dominar al pueblo e impedir la difusión del pensamiento se extendió únicamente a las castas privilegiadas y a sectores reducidos de la población. El programa del Partido Liberal, con

José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, según anteriormente expresamos, tenía como uno de sus propósitos principales la quiebra del monopolio y la organización de un sistema de instrucción pública a cargo del Estado, que habría de extenderse a todos los hombres. Pero los liberales del Congreso Constituyente de 1856-1857 eran, lo hemos indicado repetidamente, honda y sinceramente individualistas y, por otra parte, no eran ni podían ser estatistas; en consecuencia, la supresión del monopolio de la enseñanza de que había disfrutado la Iglesia católica no habría de significar un nuevo monopolio en favor del Estado. Con un siglo de anticipación la Generación de la Reforma presintió que el monopolio estatal de la enseñanza es uno de los pilares sobre los que se elevan los totalitarismos. Ciertamente, el Partido Liberal quería que el Estado asegurase la instrucción a todos los niños, pero fiel a sus principios quiso también dejar en libertad a todos los hombres para que enseñaran o recibieran enseñanza. En la polémica sobre el artículo 18 del proyecto de constitución, cuando los conservadores reclamaron para los jesuitas la libertad de enseñanza, los liberales, especialmente en la figura egregia del Nigromante, demostraron la grandeza y la pureza de su amor a la libertad: “la enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse”.

El diputado García Granados, que figuraba en las filas del Partido Liberal, se opuso a la libertad de enseñanza, pues temía que los jesuitas y el clero aprovecharan la coyuntura para impartir una enseñanza fanática. Tres párrafos de don Manuel Fernando Soto, de José María Luis Mora y de Ignacio Ramírez refutaron la contradicción con los principios liberales:

En México, la lucha entre el pasado y el porvenir ha durado treinta y seis años. La conquista de cada principio nos ha costado torrentes de sangre. Existe un partido artero y mañoso que trabaja por hacer retroceder al país. Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dice, ese partido se apoderará de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia; corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndolos enemigos de las instituciones de su país y será un germen de discordia que prolongará esta lucha fratricida. Señores, yo no temo la luz; quiero la discusión libre, franca, espontánea; la discusión sin trabas, que hará siempre resplandecer la verdad, a pesar de todos los sofismas y de todas las maquinaciones de los apóstoles del oscurantismo.

Si hay quien tema que los jesuitas y los clérigos se dediquen a la enseñanza y combatan el principio de la soberanía del pueblo, enseñando la idea del derecho divino, de esto no se origina ningún mal, y los liberales para ser consecuentes con sus principios, no deben oponerse a que enseñen los jesuitas, ni coartar la libertad de los padres de familia para buscar maestros a sus hijos.

Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan. De esta libertad se ocupa el artículo y como ya está reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano.

En un precioso párrafo Guillermo Prieto mostró la contradicción entre la vigilancia oficial de la enseñanza y los postulados de su partido; sus palabras son una condenación del totalitario monopolio estatal:

Por algún tiempo me alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al alero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de la inmoralidad. Pero una reflexión más detenida me hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas: que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer una vigía para la inteligencia, para la idea, para lo que no puede ser vigilado; es tener miedo a la libertad.

Francisco Zarco indica, en su *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, que cuando se puso a discusión el artículo 15 del proyecto de Constitución la expectación en las galerías del edificio del Congreso, trasunto de la existente en el país entero, era enorme:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o 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.

Arriaga, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata, autores del proyecto de Constitución, sabían que los debates sobre las libertades de pensamiento, de imprenta y de enseñanza, habían sido pequeñas batallas y que, en cambio, la lucha por las libertades de conciencia y de cultos arrojaría a los diputados conservadores y liberales a una batalla total, que únicamente concluiría con la destrucción —tal vez por la fuerza de las armas— de uno de los dos partidos. En esa batalla se decidiría entre el derecho de los hombres y de un pueblo a vivir plenamente, sin el deber de sujetarse a un dogma y a una casta, y el sometimiento a un grupo de sacerdotes que obedecían a un pontífice extranjero. La victoria de los conservadores significaba la subsistencia del pasado Colonial, en tanto el triunfo de los liberales era la ruptura de las barreras impuestas al espíritu y la apertura de los caminos que conducen al hombre. El clero sabía que por sobre la pugna ideológica se jugaban su prestigio y su destino, pues las libertades de conciencia y de cultos eran su último baluarte político. Los autores del proyecto de Constitución meditaron pausada y serenamente y ofrecieron al Congreso una fórmula transaccional, con la esperanza de que los diputados liberales contuvieran parcialmente sus aspiraciones y los conservadores colocaran el amor a la tierra y al pueblo mexicanos sobre un pasado de privilegios y de intransigencias, incompatibles con el hombre de México y de América. El empeño fue inútil, porque los liberales no podían transigir, pues una revolución que transige es una revolución derrotada, y los conservadores no podían continuar viviendo dentro de un castillo cuyas murallas estaban derruidas.

Nuevamente fue Marcelino Castañeda quien inició el ataque en representación de los conservadores. Querían regresar al principio contenido en la Constitución gaditana y reproducido en las constituciones de 1824 y 1836, esto es, pretendían la declaración constitucional de que la religión de la nación mexicana era la católica, y la prohibición de cualquier otro culto distinto. En sus discursos mostraron un admirable talento polémico, y lograron que el Congreso rechazara el proyecto. Algunos de los más importantes

argumentos esgrimidos por los conservadores son los siguientes: ante la crítica demoleadora de los liberales Mariano Arizcorreta distinguió entre libertad de conciencia y libertad de cultos, y sostuvo que la primera pertenece a la intimidad del hombre, por lo que las leyes no deben siquiera mencionarla, toda vez que el orden jurídico rige la conducta externa de los hombres, la segunda, por el contrario, es un asunto que afecta la vida social, razón por la cual debe la ley reglamentarla según las aspiraciones y la conveniencia de los pueblos; con este mismo argumento, más desarrollado, José María Lafragua distinguió entre culto privado y culto público, y expresó que cada hombre es libre para adorar a su dios en el interior de su hogar, pero que debe respetar a la conciencia pública cuando se trate del culto externo. La palabra grandilocuente de Marcelino Castañeda se elevó entonces, según dijo, en defensa de la democracia y de la soberanía del pueblo: somos los representantes de un pueblo católico que no quiere más culto que el suyo; esa es la voluntad nacional y cientos de documentos y manifestaciones así lo atestiguan; preguntad en vuestros hogares y a vuestros amigos y en todas partes obtendréis la misma respuesta; esa es la voluntad nacional y nosotros, que somos sus representantes, carecemos de facultades para consignar una norma contraria. Un tercer argumento consistió en la unidad religiosa del pueblo mexicano: a lo largo de nuestra historia y en nuestro inmenso territorio la religión es el único lazo que nos ha mantenido unidos; la religión católica está en el fondo de nuestra cultura y es el consuelo de nuestros hombres y de nuestras mujeres; los representantes de este pueblo católico no tenemos derecho para introducir un germen que pueda destruir o aflojar esa unidad. En íntima relación con el anterior presentaron los conservadores un cuarto argumento: el pueblo de México ama entrañablemente a su religión y es seguro que no tolerará la elevación de templos en los que se practique un culto distinto; una constitución no debe incitar al pueblo a que imponga por la fuerza su voluntad; a ella le corresponde dar satisfacción a los deseos de los hombres. Mariano Arizcorreta formuló un quinto argumento: la religión católica conduce a la pureza en la familia; otras religiones, en cambio, son claramente contrarias a nuestra moral; no podemos tolerar una religión como el Islam que autoriza la poligamia. Rebatieron después los conservadores una objeción liberal: ciertamente, la restricción de los cultos puede ser un obstáculo a la libre inmigración, pero si bien México necesita una corriente migratoria no debemos invitar a quienes nos son extraños, sino a la inversa a los hombres que armonicen con nuestro pueblo y que sepan respetar y amar nuestra cultura y nuestro estilo de vida. Finalmente, hicieron valer los conservadores el argumento de la inoportunidad de la medida: México es tolerante, pero no requiere por ahora la protección legal para todos los cultos; la tolerancia en materia de cultos será resultado de las aspiraciones de sectores importantes de la población que hoy día no existen; no es, pues, oportuna una medida que contraría los sentimientos de nuestro pueblo y que nadie reclama; cuando las condiciones de vida se modifiquen será oportuno pensar en una reforma a la Constitución.

Los liberales hablaron una vez más con la voz del pueblo, con la certeza de que decían la verdad, y con la vista puesta en la naturaleza humana y en el porvenir de la nación. Sabían que los moderados se inclinaban en el debate del lado de los conservadores: el presidente Comonfort quería la paz y estaba dispuesto a comprarla a cambio del

sacrificio de la libertad; José María Lafragua, su secretario de Gobernación, acudió al Congreso para oponerse a la reforma y dar el triunfo a los conservadores. Pero aquellos hombres habían resistido al dictador Santa Anna y vivido la tragedia del pueblo de México, y decidieron dar una prueba más de que estaban dispuestos a luchar por sus ideales. Sus discursos —Mata, Castillo Velasco, Zarco, Ramírez, Prieto, Arriaga, Gamboa, Jacquez, García Granados, Villalobos, Cerqueda, entre otros— son, sin duda, las más bellas notas parlamentarias de nuestra historia: son un canto a la libertad humana y una invitación a la armonía social.

La libertad de conciencia, dijeron los liberales, es el mensaje sublime del cristianismo: nació la nueva religión en un mundo pagano y judío de intolerancia, que por serlo llevó a Cristo al martirio de la cruz y arrojó a los cristianos al circo; su mensaje no fue ni pudo ser de intransigencia ni de coacción a las conciencias, sino de amor y caridad, de indulgencia y comprensión y, en consecuencia, toda intolerancia, toda prohibición, todo ejercicio del poder para impedir a los hombres que sigan libremente los imperativos de su conciencia, son opuestos al ejemplo y a la enseñanza de Cristo; pidieron los liberales a los conservadores, igual que pidieron los cristianos a los emperadores romanos, que permitieran a todos los hombres amar y adorar a su dios con plena libertad. Hicieron notar los liberales con el hondo sentido humanista y universalista de su pensamiento, que traducía fielmente la esencia de la cultura occidental, que la declaración de los derechos individuales se refería a todos los hombres y no sólo a los mexicanos, y que se le empequeñecía al suprimir uno de sus aspectos capitales. Aprovecharon después los diputados del pueblo la distinción que establecieron los conservadores entre libertad de conciencia y libertad de cultos, y sostuvieron —entre otros oradores con José María Luis Mata— que “la libertad de conciencia es un don precioso que el hombre recibió del ser supremo, sin el cual no existirían ni la virtud ni el vicio y del que se deduce forzosamente la consecuencia de que estando fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecuta. para ponerse en relación con la divinidad, ninguna ley o autoridad puede tener derecho para prohibir a algún hombre los actos que tienden a adorar a Dios del modo que le dicte su conciencia”. En un cuarto capítulo de sus discursos sostuvieron los liberales que era falso que el pueblo de México estuviera en contra de la reforma religiosa: los memoriales enviados al Congreso proceden en gran parte de mujeres que viven en el interior de sus hogares, y que no participan en la vida pública de México; esos memoriales han sido obtenidos por los sacerdotes y son suficientemente conocidos los medios de que se valen en estos casos; por otra parte, esos memoriales no proceden de la mayoría de los ciudadanos, y no pueden ser la base para la decisión del Congreso; finalmente, el pueblo que eligió a los miembros del Partido Liberal conocía su pensamiento y naturalmente, respalda su actitud. Francisco Zarco respondió al argumento de la unidad religiosa del pueblo con un brillante párrafo, cuya transcripción no resistimos:

La unidad religiosa establecida con el rigor de la ley es una iniquidad. Yo seré católico, quiéralo o no la constitución, quiéranlo o no los Congresos y los gobiernos. Si fuerais una Asamblea de calvinistas o luteranos, y decretarais el exclusivismo de vuestra secta, yo

seguiría siendo católico, y me reiría de vosotros, y si me prohibíais el ejercicio de mi culto, si me arrancabais los consuelos de mi religión, si no me dejabais orar en mi templo y elevar mis plegarias a la divinidad, mi conciencia se sublevaría contra vosotros, y os vería como a tiranos que profanabais la libertad de mi pensamiento, y vuestra unidad religiosa sería una impostura y una farsa.

Maravilloso espectáculo el de aquellos hombres defendiendo la autenticidad del cristianismo y de las verdaderas religiones contra un pasado colonial, que representaba el privilegio de una casta y la facultad de explotar a un pueblo. Fue en esta parte del debate cuando Zarco manifestó que el artículo 15 del proyecto no satisfacía a los liberales, porque no consignaba las libertades de conciencia y de cultos en toda su amplitud, y propuso que simplemente se dijera: “la República garantiza el ejercicio de todos los cultos”; y porque hablaba de proteger a la religión católica por medio de leyes justas y prudentes, siendo que las religiosas, cuando son auténticas, no requieren de la protección de las leyes. En otro pasaje de sus discursos defendieron los liberales la rectitud del principio de las libertades de conciencia y de cultos: la tolerancia no implica ni ateísmo ni amoralidad, quiere sólo decir libertad; no es exacto, agregaron los revolucionarios de Ayutla, que la libertad de cultos signifique la posibilidad de la práctica de religiones contrarias a la moral de nuestro pueblo, porque los actos contrarios a la moral y a las buenas costumbres, y entre ellos está la poligamia, no pueden realizarse sobre el suelo de México. Mata hizo entonces un esfuerzo grandioso por convencer a los conservadores: la tolerancia contenida en el artículo 15 del proyecto no significa que necesariamente se establezcan otros cultos; permite ese establecimiento, pero no lo ordena; y la verdad es que el establecimiento real de ellos dependerá del pueblo y no de la acción de los poderes públicos. Por otra parte, la intolerancia religiosa ha sido causa del estancamiento de los pueblos; con un real conocimiento de la historia, señalaron los liberales la trayectoria de España a partir de Carlos V y de Felipe II, y mencionaron la tragedia de Italia bajo el dominio del Papa. Usaron también el argumento, que ya conocemos, de las posibilidades de una inmigración abundante, y García Granados recordó que durante la Colonia no estaba permitido el enterramiento de los no-católicos, y que, al producirse la independencia, fue preciso celebrar un tratado con el gobierno inglés para la creación del Campo santo de los extranjeros. No creían los liberales que el pueblo de México hostilizara a los hombres de otras naciones cuando adoraran a sus dioses, y afirmaron que si algún acto de agresión se producía habría que averiguar quiénes fueron los promotores. Finalmente, la totalidad de los oradores se pronunció en contra del argumento de la inoportunidad de la medida; descansaba en una ofensa al hombre mexicano y era la impreparación que se atribuía al pueblo de México; el valor demostrado por el pueblo en la Revolución de Ayutla, continuación de la Guerra de Independencia, la demostración cívica efectuada en la elección para miembros del Congreso Constituyente y el debate mismo que se desarrollaba, probaban lo injustificado de la ofensa.

En la sesión del día 5 de agosto, por sesenta y siete votos contra cuarenta y cuatro, se declaró el artículo sin lugar a votar, por lo que regresó a la comisión para que presentara

un nuevo proyecto. En su *Historia del Congreso Constituyente* Zarco escribió la siguiente nota: “La cuestión queda pendiente. ¡Cuestión de Tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar; y ha tenido ya un triunfo sólo con la discusión”. Palabras proféticas, pero fue necesario esperar el transcurso de los años de la Guerra de Reforma y el derrumbe del imperio de Maximiliano. La comisión no presentó el nuevo proyecto: en toda la República resonaban las voces de los conservadores que incitaban a la rebelión, y se creyó innecesario precipitarla, independientemente de que los liberales ya no podían confiar en el gobierno de Comonfort, ni en una victoria en el Congreso. La declaración de derechos de la Constitución, en consecuencia, resultó omisa en el problema de las libertades de conciencia y de cultos, por lo que quedaron las interrogantes: ¿Subsistía la intolerancia consignada en la Constitución de 1824? ¿Podrían los hombres ejercer libremente sus cultos? Si se acepta, el principio de que la libertad consiste en hacer todo lo que no está prohibido en las leyes, había que aceptar la segunda solución. En la sesión de 26 de enero de 1857 Arriaga propuso la cuestión con una extraordinaria claridad: según los principios de la Constitución, las autoridades únicamente pueden realizar aquellos actos para los que están expresamente facultadas; en consecuencia, en el futuro, no existirá autoridad que pueda intervenir en los problemas de las iglesias y del culto externo; la Iglesia católica actuará libremente y se sentirá, como hasta ahora, una corporación soberana, sin otras leyes que las que ella dicte, con grave daño para la nación mexicana; convenció Arriaga al Congreso, con un ardiente discurso, de que la Constitución no podía callar en un asunto de tanta importancia, y obtuvo la aprobación para el siguiente artículo 123:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El problema quedó así remitido a la legislación ordinaria; de ahí la importancia de las elecciones que habrían de efectuarse inmediatamente después de la promulgación de la Constitución.

Dentro del marco de la idea de la libertad un segundo capítulo de los derechos del hombre es el que se acostumbra llamar Las libertades generales de la persona: la Constitución de 1857, además de la prohibición de la esclavitud, consignó la libertad de tránsito interno y externo —artículo 11— y el derecho de portar armas para la seguridad y legítima defensa —artículo 10. Una tercera categoría de los derechos del hombre está constituida por lo que se denomina La seguridad personal: los artículos 16 y 26 aseguraron la inviolabilidad del domicilio, y el artículo 25 la inviolabilidad de la correspondencia. El capítulo cuarto de los derechos del hombre se compone de las libertades de los grupos sociales: el artículo 9º habló de las libertades de reunión y asociación; el precepto iguala en grandeza a los artículos 19 y 20 de la Constitución belga de 1831; los constituyentes de 1856-1857 pueden estar orgullosos, pues las libertades de reunión y asociación son una de las bases de la democracia; y por otra parte, protegidos por el artículo 9º, los trabajadores mexicanos pudieron asociarse para la defensa de sus intereses: la coalición y la asociación profesional, por sí mismas y en la medida que no ejercieran violencia contra los patronos u otros trabajadores, eran reputados actos lícitos. En armonía con los principios expuestos una parte quinta de

los derechos del hombre formó Las libertades políticas: la libertad de reunión con propósitos políticos y la libertad de manifestación pública, derivaban del ya citado artículo 9º, si bien estaban restringidas esas garantías a los ciudadanos mexicanos; nuestra declaración de derechos, lo hemos repetido insistentemente, se dirigía a todos los hombres, y ello explica el artículo 15 que prohibía la celebración de tratados para la extradición de reos políticos.

Los profesores de derecho constitucional han formado un capítulo especial con un haz de principios, que integran la seguridad jurídica y que, según lo indica su nombre, son las normas que se proponen la seguridad y firmeza de los derechos del hombre. De ellos podríamos decir que son los protectores de la igualdad y de la libertad. Los constituyentes de 1856-1857 lograron una de las síntesis jurídicas más perfecta que conocemos, y es ésta la ocasión de hacer justicia a los miembros del Partido Conservador que marcharon unidos con los liberales en este terreno, que fue, una vez más, la demostración del hondo humanismo jurídico que ha regido en nuestra historia; el artículo 14 señaló una característica fundamental de la legislación al decidir que no podría expedirse ninguna ley retroactiva; como dice el llorado maestro Calamandrei, si la ley es un mandamiento impersonal, general y abstracto, no puede ser retroactiva, porque ello implica la contemplación de acciones humanas ya realizadas. El artículo 16 consignó la garantía de autoridad competente, igual a que el respeto de las competencias constitucionales se impuso a todas las autoridades, judiciales y administrativas. El mismo artículo 16 contenía una precisa defensa en contra de la arbitrariedad, al decir que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento”. Por otra parte el artículo 8º se refirió al derecho de petición y al deber de las autoridades de dar una respuesta escrita; el derecho de petición es una de las armas más nobles que puede otorgar el orden jurídico a los hombres para que presenten a las autoridades la totalidad de sus problemas.

Dentro del mismo campo de la seguridad jurídica varias normas enmarcaron la conducta de los tribunales judiciales, a efecto de proporcionar a los hombres una buena administración de justicia: el artículo 17 estableció que “nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho”, pero indicó que los “tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia”, lo que significaba no sólo el hecho material de estar permanentemente abiertos a todos los hombres, sino, además, el deber de actuar con rapidez y eficacia. El artículo 13, según indicamos anteriormente, prohibió la formación de tribunales especiales, y en concordancia con él ordenó el artículo 14 que “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Todavía agregó el multicitado artículo 14 que “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho”. De los principios precedentes, y de la redacción del artículo 14, desprendieron los intérpretes las garantías de audiencia y del debido proceso legal. Finalmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia interpretó la frase, “nadie puede ser juzgado sino por leyes exactamente aplicables”, en el sentido de que los tribunales tenían el deber de interpretar razonablemente las leyes, lo que equivalió a elevar a la categoría de uno de

los derechos del hombre el principio de legalidad; así se creó lo que se ha denominado entre nosotros la garantía de legalidad en materia civil y penal.

Los constituyentes de la Generación de la Reforma tenían el más alto respeto por la persona humana, y crearon un espléndido sistema de garantías en la justicia penal: nadie podía ser preso por deudas de carácter civil; sólo habría lugar a prisión por delito que mereciera pena corporal; automotivado de prisión dentro del término de tres días; prohibición de malos tratos y de gabelas y contribuciones; prohibición para prolongar la detención por falta de pago de honorarios; la aplicación de las penas correspondería exclusivamente a la autoridad judicial; prohibición de las penas de mutilación y de infamia, de la marca, de los azotes, de los palos, del tormento, de la multa excesiva, de la confiscación de bienes y de cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales. En lo concerniente a la pena de muerte el artículo 23 ordenó se la aboliera a la mayor brevedad, a cuyo efecto debía organizarse un sistema penitenciario; en todo caso, quedó abolida la pena de muerte para los delitos políticos y únicamente podría aplicarse, de acuerdo con la legislación ordinaria, al traidor a la patria en guerra extranjera, al saltador 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. Respecto del proceso mismo, los artículos 20 y 24 consignaron las bases que aún son vigentes:

Artículo 20: En todo juicio criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere. II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez. III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra. IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos. V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quién lo defienda, se le presentará la lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.

Artículo 24: Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.

La creación del sistema de jurados del pueblo para el conocimiento de los delitos y aplicación de la ley penal suscitó un brillante debate: la comisión de constitución, representada por José María Luis Mata, habló en favor de la institución, y estimaba que era una de las manifestaciones más puras del pensamiento democrático; varios diputados apoyaron su punto de vista, pero Ignacio Vallarta se pronunció en contra y sostuvo que la existencia de la institución debería dejarse a la prudencia de las legislaturas locales. El Congreso rechazó la propuesta de Mata por cuarenta y dos votos contra cuarenta.

La declaración de los derechos del hombre concluye con un artículo que reglamenta los estados de emergencia, esto es, aquellas situaciones que ponen en peligro a la nación, a las instituciones políticas o a partes determinadas de la población; son, entre otros, los eventos de una guerra extranjera, de una rebelión o de fenómenos de la naturaleza, tales como inundaciones, epidemias, etcétera. El artículo 29 autorizó al presidente de la República, previo acuerdo del consejo de ministros y con aprobación

del Congreso federal, para suspender las garantías otorgadas por la Constitución, en la inteligencia de que nunca podrían suspenderse las relativas a la vida del hombre, porque ya no habría suspensión sino supresión; por otra parte, la suspensión de los derechos del hombre debía hacerse por tiempo limitado y mediante prevenciones generales, y en ningún caso contraerse a persona determinada. Disponía también el artículo que el Congreso concedería al Poder Ejecutivo las facultades que estimara necesarias para que pudiera hacer frente a tal situación. La redacción del artículo prueba que el Congreso Constituyente quiso proteger los derechos del hombre, aun en los casos de peligro grave para la Nación, y que en ninguna hipótesis permitió a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo sustituir a la ley.

El liberalismo económico de la Constitución de 1857 fue también un grito de rebeldía del hombre mexicano, que buscaba en él una parte de su libertad: nuestro liberalismo tuvo el profundo sentido humanista que caracteriza a nuestros ideales jurídicos; y más hondamente se descubre ese sentido humanista cuando se reflexiona que en el seno del Partido Liberal renació y cobró nuevas luces la idea de la justicia social, que había sido el ideario de Morelos. El Congreso Constituyente consignó en la Constitución centenaria los principios de la escuela económica liberal, pero dejó constancias magníficas de su pensamiento social. Arriaga, con una visión clarísima de la verdadera esencia de una constitución, se planteó el problema de lo que eran y de lo que deberían ser las constituciones; en un párrafo magnífico del discurso que sirvió de Exposición de motivos al proyecto de Constitución señaló Arriaga la tragedia económica de nuestro pueblo, e indicó a las generaciones futuras la urgencia de reformar las estructuras sociales:

¿Debía la comisión proponer una constitución puramente política, sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes?... Resuelto que el proyecto de la ley fundamental sería basado sobre el mismo principio federativo que entrañaba la Constitución de 1824, ¿ha podido la comisión con sólo esto darse por satisfecha de haber colmado todas las exigencias y cumplido su importante misión? La constitución, en una palabra, ¿debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar el estado social? Problema difícil y terrible que más de una vez nos ha puesto en la dolorosa alternativa, o de reducirnos a escribir un pliego de papel más con el nombre de constitución, pero sin vida, sin raíz ni cimiento; o de acometer y herir de frente intereses o abusos envejecidos, consolidados por el transcurso del tiempo, fortificados por la rutina y en posesión, a título de derechos legales, de todo el poder y toda la fuerza que da una larga costumbre, por mala que ella sea... Es justicia decir que algunas de las proposiciones que tenían por objeto introducir importantes reformas en el orden social, fueron aceptadas por la mayoría y figuran como partes del proyecto; pero en general, fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a promover de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y se practican todos los días, invocando aquel sagrado e inviolable derecho y a poner en actividad y movimiento la riqueza territorial y agrícola del país, estancada y

reducida a monopolios insoportables, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista, sin que ellos gocen ni disfruten más que de una parte muy ínfima del fruto de su trabajo.

Al discutirse en lo general el proyecto de Constitución Ignacio Ramírez reprochó precisamente a la comisión el no haber ensayado una solución para los grandes problemas sociales, y el haberse limitado a una constitución estrictamente político-formal:

El proyecto de Constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra sabiduría, revela en sus autores un estudio, no despreciable, de los sistemas políticos de nuestro siglo. Pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestro país... El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros: el jornalero es un hombre que a fuerza de continuos y penosos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo...

El Congreso aprobó los dos artículos siguientes, que figuraron con los números 4º y 28 de la Constitución. En ellos se encuentra, según creemos, una expresión purísima del liberalismo económico y de sus consecuencias, las libertades de profesión, de industria y de trabajo y la no intervención del Estado en los fenómenos económicos:

Artículo 4º. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.  
Artículo 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Los hombres de México del medio siglo XIX eran defensores fervientes de la propiedad privada; era ella, de conformidad con el pensamiento de Hegel, la institución que afirmaba la personalidad individual. Se comprende entonces fácilmente que las preocupaciones de los constituyentes no giraron en torno de la legitimidad del principio; en la sesión de 14 de agosto de 1856 liberales y conservadores, por unanimidad de ochenta y un votos, aprobaron la primera parte del artículo 27:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse.

Aquellos de los liberales que conocían la trágica miseria de los hombres de nuestros campos, y que soñaron con su redención, los continuadores de Morelos, que fueron también los visionarios de las reformas agrarias que proclamó Zapata en el Plan de Ayala, tuvieron a la vista dos grandes cuestiones: la primera era la desamortización y aun nacionalización de los bienes de mano muerta; estaba vigente la ya citada Ley Lerdo sobre Desamortización de las fincas rústicas y suburbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas; los liberales se propusieron evitar que en el futuro pudiera repetirse el acaparamiento de la tierra y de las fincas urbanas, y por la misma unanimidad de ochenta y un votos obtuvieron la aceptación del párrafo segundo del artículo 27:

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El segundo de los grandes problemas que preocupó a los constituyentes del medio siglo XIX fue lo que llamaríamos hoy la cuestión social del campo: al presentar el proyecto de Constitución Arriaga adjuntó un voto particular con sus ideas sobre las reformas sociales en el sistema de la propiedad agrícola: en la República Mexicana, escribió, viven cinco millones de seres humanos que arrastran la más dolorosa miseria. Estamos trabajando en este Congreso en favor de una organización estatal democrática, pero no es posible creer en la democracia cuando se contempla la tragedia de aquellos hombres; y además, ¿cómo van a interesar a esa masa campesina las ideas de soberanía del pueblo, de sufragio universal, de derechos del hombre y de representación política, si los representantes de ella nada hacemos por mejorar sus condiciones de vida? Se declaró partidario de la propiedad privada porque “la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad”, pero criticó duramente los abusos a que daba lugar el acaparamiento de la tierra mexicana, equivalente al más cruel de los feudalismos. Citó al escritor mexicano Díaz Barriga y en unas páginas de extraordinaria claridad y brillantez analizó las diferentes doctrinas que se han inventado para justificar el derecho de propiedad; explicó que no iba a proponer una solución socialista porque esas corrientes ideológicas pertenecían al futuro, y porque correspondía a la humanidad decidir si eran una quimera o eran susceptibles de ejecución; sostuvo, después de estos análisis, que el derecho de propiedad tenía como título primero la ocupación, pero que únicamente se confirmaba y perfeccionaba por el trabajo y la producción. Concluyó con una serie de proposiciones que permitirían la venta de todas aquellas tierras que no fueran debidamente cultivadas.

José María del Castillo Velasco, otro de los miembros ilustres de la comisión de constitución, presentó también un voto particular. Consideró que la cuestión del municipio podía ser resuelta en la Constitución federal, y que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; señaló, como una de las actividades y finalidades principales del municipio, la salvación de los campesinos. Igual que Ponciano Arriaga describió la miseria de esos hombres, y pidió se les dotara de tierras:

Hay en nuestra República una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos. Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria. ¿Cómo puede concebirse una República en que el mayor número de sus habitantes son los indígenas, están reducidos a tanta desgracia y a tanta humillación? ¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?... Si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. Y siendo esto así, ¿por qué ha de perder la patria el trabajo, la inteligencia y la producción de tantos de sus hijos? ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y en la infelicidad? Para cortar tantos males no hay en mi humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él.

Varios propietarios de bienes raíces presentaron el 10 de julio de 1856 un memorial al Congreso que criticaba los votos de Arriaga y de Castillo Velasco; en la sesión del 7 de agosto Isidoro Olvera, otro de los miembros de la comisión de constitución, en respuesta a aquel memorial, sometió a la consideración de la Asamblea Constituyente un proyecto de ley orgánica que arregle la propiedad territorial en toda la República: sostuvo que la propiedad de la tierra, de acuerdo con la ley de Dios, pertenece a todos los hombres, pero agregó que el comunismo era una doctrina impracticable. Igual que Arriaga o Castillo Velasco describió la injusta distribución de la tierra mexicana y la miseria de los campesinos. Y concluyó proponiendo diversas medidas: fijación de la extensión máxima —diez leguas cuadradas de labor o veinte de dehesa— de tierra que podría adquirirse, fijación de una contribución especial para las extensiones mayores; revisión de los títulos de propiedad, a efecto de que los terrenos ilegalmente poseídos quedaran en censo enfiteútico, con la obligación de cultivarlos, bajo la pena de reputarlos baldíos; y obligación de los propietarios de permitir a los pueblos el uso de las aguas y de la leña que necesitaran.

En el artículo 17 del proyecto la comisión intentó señalar un límite al derecho de propiedad: trataba el precepto de la libertad de trabajo y de industria, y se le agregó un párrafo diciendo que esa libertad “no podría coartarse por los particulares, ni a título de propietarios”, pero a propuesta de Arizcorreta desechó el Congreso la adición.

La cuestión obrera era menos aguda en los años de la Generación de la Reforma, porque la industria no se encontraba suficientemente desarrollada; sin embargo, el Nigromante, según indicamos anteriormente, habló como lo hicieron los hombres que en el siglo XX integraron el Congreso Constituyente de Querétaro, que es el que entregó al pensamiento jurídico universal, en la Constitución de 5 de febrero de 1917, la primera declaración de derechos sociales de la historia:

El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que

conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito, como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo. Señores de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo...

En la sesión de 8 de agosto de 1856, cuando se discutía el principio relativo a la libertad de trabajo, Ignacio Vallarta hizo un apasionante relato de los abusos que en todos los pueblos, y especialmente en el nuestro, cometían los patronos con los trabajadores; por unos instantes pareció que iba a sugerir se incluyeran en la Constitución las bases de un derecho del trabajo, pero lamentablemente confundió el problema de la libre elección de una actividad con la libre fijación de las cláusulas de los contratos de trabajo, esto es, confundió la idea filosófica, social y jurídica de la libertad humana para trabajar, con el principio económico de la libre fijación de las condiciones de prestación de los servicios; fue indispensable llegar al año 1917 para que los constituyentes de Querétaro atendieran la diferencia e incluyeran en la Constitución nueva la declaración de los derechos sociales.

Los constituyentes de 1856-1857 no pudieron crear un derecho constitucional del trabajo, porque no lo permitía el pensamiento de la época, pero hablaron de que la legislación ordinaria debería abordar el problema; de todas maneras, procuraron defender la libertad del hombre en cuanto trabajador, y redactaron el artículo 5°.

Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún con trato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

En el artículo 32 el Partido Liberal dejó constancia de la necesidad de dictar una legislación que protegiera a los trabajadores, si bien la vaguedad del precepto impidió que el Poder Legislativo realizara una labor efectiva: “Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y es cuelas prácticas de artes y oficios”.

Rousseau colocó a los pueblos y a los hombres ante un grave problema cuando propuso las bases para una democracia individualista directa, y declaró que la voluntad general, titular de la soberanía y hacedora de las leyes, no podía ser representada; el ginebrino pensaba en los cantones de su patria y en una posible Federación de ellos, pero no imaginó el gobierno de los grandes Estados europeos y las superpotencias del siglo XX. Los autores de la Constitución federal estadounidense se dieron cuenta de la trascendencia del dilema y, vueltas sus miradas a Locke y a Montesquieu, sostuvieron que los Estados Unidos no serían una democracia rousseauiana sino una República

representativa. Las constituciones de los siglos XVIII y XIX siguieron el mismo camino y pusieron como primer principio para la organización del Estado y sus poderes la idea de la representación. Ya indicamos que desde la Constitución de 1824 los constituyentes mexicanos, si bien aceptaron el pensamiento de Juan Jacobo en cuanto a la esencia de las ideas de soberanía y de los derechos del hombre, habían tomado al barón de Montesquieu como guía para la organización del Estado. La idea de la representación pasó a ser parte integrante de nuestro derecho político y se consignó en el artículo 40 de la Constitución de 1857: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa...”.

La doctrina de la representación política comprende dos situaciones: la primera quiere decir que el pueblo ejerce las atribuciones que otorga a su organización estatal por medio de representantes, y la segunda que los gobernantes no tienen un derecho propio de mando, sino únicamente facultades que les han sido conferidas por el pueblo y que ejercen no en nombre propio, sino en representación del mismo pueblo. Es, en consecuencia, una idea relativa subordinada al concepto de soberanía del pueblo. Sin embargo, los profesores de derecho constitucional entre otros, Julien Laferrière han hablado de dos maneras de interpretar la idea de la representación política: la doctrina adoptada en la Constitución francesa de 1791 sería una postura radical: el pueblo únicamente puede ejercer los poderes inherentes a su soberanía por delegación. En tanto la segunda postura se limitaría a sostener que los gobernantes, en la órbita de sus facultades, son representantes del pueblo. Esta segunda interpretación es la que se desprende de la Constitución que comentamos, cuando dice en su artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su, régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados”.

En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se discutía la facultad del pueblo de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno; el diputado Reyes, según el relato de Zarco, pidió que “se agregara que este derecho había de ejercerse por medio de los legítimos representantes del pueblo”, pero los constituyentes ni siquiera tomaron en consideración esa propuesta. E hicieron bien, porque una declaración de esa naturaleza equivale a sostener que la soberanía es, exclusivamente, la potestad de nombrarse representantes, afirmación que es negación de la idea misma de soberanía; y porque, por otra parte, es una declaración romántica, pues cuando los pueblos no están conformes con sus leyes y sus gobernantes las revoluciones pasan sobre aquellas declaraciones.

Nuestros constituyentes del medio siglo XIX aplicaron la idea de la representación con una extraordinaria pureza: los titulares de los tres poderes estatales, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, serían representantes del pueblo y, en consecuencia, los diputados al Congreso federal y a las legislaturas locales, el presidente de la República y los gobernadores de los estados y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia serían elegidos por el pueblo, de acuerdo con el ya mencionado principio de la elección indirecta. Por otra parte, aquellos mismos constituyentes recogieron los caracteres

esenciales de la doctrina: los representantes lo serían de toda la nación, no obstante ser elegidos por distritos o circunscripciones territoriales; su elección sería por un tiempo limitado (dos años para los diputados, cuatro para el presidente de la República y seis para los magistrados de la Suprema Corte de Justicia; la designación era irrevocable, pero los altos funcionarios, con ciertas restricciones para el presidente de la República, eran responsables por los delitos que cometieran; disfrutaban de libertad de acción en el ejercicio de sus funciones, naturalmente dentro del marco de la Constitución y las leyes; eran igualmente libres en sus opiniones de tal manera que no estaban ligados a instrucciones determinadas de los electores, ni siquiera al programa del partido político que les hubiere postulado; estaban facultados para discutir todos los asuntos y para presentar las iniciativas que estimaren prudentes, con la sola exclusión de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

El proyecto presentado por la comisión al Congreso decía, en su artículo 46 —pasó a ser 40 en la Constitución— que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federativa”. Las opiniones en el seno de la comisión —no existe ningún testimonio en contrario— fueron unánimes en favor de la forma federal del Estado. En renglones precedentes dijimos que la batalla federal se libró en los años anteriores y en el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1824, y que desde esa época principiaron a ligarse las ideas de federalismo y libertad. El Plan de Ayutla se orientaba en favor de la organización federal de la República, pero Ignacio Comonfort, en las reformas de Acapulco, sumió en la vaguedad el problema, por ese su intento de reconciliar fuerzas irreductibles. La crítica al Estatuto Orgánico Provisional, según anteriormente indicamos, se apoyó, entre otras consideraciones, en que el sistema de República unitaria y central que había organizado, implicaba, en el sentir de los diputados liberales, la muerte de las libertades y de las soberanías locales. Los miembros del Partido Liberal sostuvieron, como en 1824, que los hombres de las provincias mexicanas querían una organización federal y que esa era la voluntad nacional; se explica así que en el discurso que leyó Arriaga al presentar el proyecto de Constitución reprodujera algunos párrafos de la exposición de motivos de nuestra primera Constitución Federal:

Vuestros representantes, al congregarse en el salón de sus sesiones, han traído el voto de los pueblos expresado con simultaneidad y energía. La voz de la República federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la Nación...

Pero Arriaga creyó de su deber explicar el pensamiento de los liberales y demostrar que el sistema federal de gobierno era el único compatible con las aspiraciones y las necesidades del pueblo mexicano:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes habría de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas

emprendidas para entronizar el despotismo, se fraguaron en el centro de la República, de que en tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso e inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México si no huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se discutió en el Constituyente la cuestión relativa a la forma del Estado. Únicamente el diputado Manuel Buenrostro pidió la palabra para proponer que se suspendiera la discusión, pues estimaba que no era el momento de resolver sobre la forma del Estado. No se tomó en cuenta su propuesta y los ochenta y cuatro diputados presentes aprobaron el proyecto.

Para la América hispánica, Alexis de Tocqueville es uno de sus viajeros visitantes beneméritos. Su libro *La democracia en América* es una de las obras que mayor influencia han ejercido sobre nuestros pueblos; fue una obra de consulta constante —un libro de cabecera— para nuestros constituyentes. Sin duda, los hombres de la Generación de la Reforma poseían un conocimiento muy amplio de la ciencia política del pasado y de su época, y habían leído las obras fundamentales de la literatura política estadounidense —*El federalista*, con los estudios de Hamilton, Madison y Jay, a Thomas Jefferson, a Story y a Kent—, pero *La democracia en América* es expresión de ese arte maravilloso de los escritores de Francia para hacer comprensible lo difícil: Tocqueville fue citado por Arriaga frecuentemente, y su nombre aparece en el discurso preliminar de la Constitución por Guillermo Prieto para defender la libertad de imprenta, por Juan Antonio de la Fuente a propósito del problema de la libertad de cultos, por Mariano Arizcorreta quien pretendió justificar en sus doctrinas la conveniencia de regresar a la Constitución de 1824, por Ignacio Ramírez cuando se discutieron las atribuciones del Poder Judicial Federal, y por Mata y Arriaga para justificar la necesidad del juicio político en los casos de delitos de los funcionarios públicos. Y es altamente interesante consignar que en 1855 el ilustre impresor mexicano Ignacio Cumplido editó la traducción de Sánchez de Bustamante.

Tocqueville vivió en la creencia, procedente de Estados Unidos, de que un Estado federal es una unión de estados, por lo que se propuso explicar su naturaleza: en la historia, escribió en *La democracia en América*, han existido muchas confederaciones y uniones de estados, pero lo peculiar y novedoso del Estado federal estadounidense consiste en que, en tanto las confederaciones y uniones del pasado se limitaban a adoptar disposiciones que posteriormente debían ser ejecutadas por los estados miembros, el nuevo Estado tiene una esfera de competencia propia, y dentro de ella no solamente adopta sino que también ejecuta sus resoluciones. Esta nueva condición del Estado federal, continúa explicando el viajero francés, obligó a los estadounidenses a dividir la soberanía entre la federación y los estados miembros. La anterior explicación, que según aclaró su autor, la desprendió del capítulo treinta y dos de *El federalista*, determinó que su exposición se conozca con el nombre de la doctrina de la soberanía de los Estados: al Estado federal correspondió la parte de la soberanía que se relaciona con

la vida internacional de la nación, y con aquellos asuntos que afectan a la totalidad de los estados; las entidades federativas conservaron, en principio, la parte restante de la soberanía y, en particular, la organización y la administración en el interior de cada una de ellas. La explicación era, evidentemente, equivocada, ante todo porque, como observaron Calhoun en Estados Unidos y Seydel en Alemania, la soberanía, por definición, es una e indivisible; y además porque implica una confusión entre la idea de soberanía y el concepto de atribuciones del poder público. Pero las páginas de Tocqueville tenían la indudable ventaja que señalaban en los estados miembros de una federación la cualidad del Estado moderno: ser una corporación territorial soberana, de tal manera que los estados miembros conservaban o adquirían la conciencia de su calidad estatal y de su independencia, y la seguridad de que el Estado federal no intervendría en su soberanía interna; las poblaciones locales también se beneficiaban al sentirse titulares de la potestad de autogobierno. El pensamiento de *La democracia en América* adquirió la categoría de un mito dentro de la idea federal, y se extendió por toda la República Mexicana como el defensor de las soberanías locales. El artículo 40 de la Constitución fue una prístina aplicación de tal doctrina: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República 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 esta ley fundamental”.

El Estado federal supone la existencia de un orden jurídico unitario que es, precisamente, el orden jurídico del Estado federal, y que se aplica en el territorio de todos los estados miembros y sobre todas las personas que habitan en esos territorios; como dijo Tocqueville, la población y el territorio, para ciertos efectos jurídicos, se consideran como un todo, en tanto para otros se encuentran divididos. Ciertamente, las entidades federativas eran soberanas en cuanto a su régimen interior, pero no es concebible una contradicción en los principios jurídicos fundamentales que rigen la vida de los hombres; así, a ejemplo, no se comprende que el Estado federal se construyera sobre el principio de la soberanía del pueblo, y los estados se dieran un monarca absoluto; de manera idéntica no podría armonizarse el principio de representación en los gobernantes federales con la idea del origen divino de los gobernantes locales. De esta exigencia hacia la unidad nació lo que se ha llamado la identidad de principios jurídicos fundamentales entre la Federación y los estados: la nación mexicana se declaró en favor de la democracia y, en consecuencia, las ideas de soberanía, derechos del hombre, representación política y división de los poderes, tenían que aplicarse con un rigor inflexible; estos principios, base de la organización del Estado federal, serían también los pilares de las estructuras locales. El artículo 109 de la Constitución dijo: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

En apariencia se originaba una contradicción con el artículo 40, puesto que se limitaba la soberanía de los estados para organizarse, pero ello se explica, primeramente, por la mencionada exigencia de la unidad del orden jurídico y, en segundo término, porque no eran ni la Federación ni los estados los titulares de la soberanía, sino el pueblo, y éste, en ejercicio de su poder soberano, impuso irrevocablemente la unidad conceptual de la democracia.

El sistema federal es un gobierno doble, esto es, significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público. Razonadamente sostiene la doctrina de nuestros días, que el Estado federal es una primera división de los poderes, y que a través de ella hace el pueblo un primer intento para alcanzar el equilibrio de la libertad, pues los estados, federal y federados, se limitarán y vigilarán recíprocamente. Explica también la doctrina contemporánea como una consecuencia de la dualidad mencionada, que un sistema federal de gobierno supone la vigilancia de una norma supraestatal que distribuya las competencias: sin esa norma la vida pública sería imposible, pues, si cada uno de los estados, federal y federados, pudiera actuar libremente sobre los mismos territorios y poblaciones, se provocaría una pugna permanente; y por otra parte, si correspondiera al estado central señalar las competencias, podría reducir a los estados federados a una actividad intrascendente, y a la inversa, si correspondiere a las entidades federativas atribuir las competencias acabarían por arrinconar a la Federación. En consideración a lo expuesto diversos escritores llegan a la afirmación de que el problema del Estado federal es, precisamente, una adecuada distribución de las competencias. En relación con este tema dijo Tocqueville que la primera dificultad que se ofreció a los estadounidenses fue esa. distribución de las competencias, y que inmediatamente después se les planteó la necesidad del señalamiento del criterio que utilizarían: no pareció conveniente determinar los límites de las atribuciones de cada uno de los estados, porque la vida social propone continuamente nuevos asuntos que exigen la rápida intervención de alguna autoridad; hubo, pues, que reconocer la titularidad de la competencia de origen a uno de los estados, federal o federados, y determinar limitativamente lo que correspondería al uno u otros; celosos de su soberanía los estados estadounidenses federados declararon que ellos eran los titulares de la totalidad de la soberanía, y que sólo aceptarían, para federarse y lograr las ventajas de la unión, delegar aquellas atribuciones indispensables para las realizaciones de la Federación, a saber, los asuntos internacionales y los que afectaran al interés común. Y éste fue, en efecto, el criterio adoptado por El federalista y por la Constitución federal estadounidense; los estados federados, sin embargo, no quedaron satisfechos, pues temieron que no obstante la enumeración que se hizo en la Constitución de las atribuciones federales pretendiera el poder central aumentar su radio de acción; de ahí que en 1789 se propusiera una enmienda que pasó a ser la décima:

Los poderes no delegados a Estados Unidos por esta constitución, ni negados por la misma a los estados, están reservados a los estados respectiva mente, o al pueblo.

La Constitución de 1824, después de señalar las finalidades generales de la Federación, enumeró en su artículo 150 las facultades exclusivas del Congreso federal, pero no consignó el criterio general respecto de la titularidad de la competencia de origen. Los constituyentes del medio siglo conocían mejor la Constitución y la doctrina estadounidense, y votaron el artículo 117:

Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Entre los dos preceptos hay una honda diferencia: Story y Kent informan que cuando se discutió la enmienda estadounidense, se propuso que dijera: “Los poderes

no delegados expresamente...”, pero se temió que la palabra expresamente restringiera la amplitud que razonablemente debían tener los poderes otorgados a la Federación. Los constituyentes de 1856-1857 conocieron las obras de aquellos escritores, y es natural concluir que al usar la palabra expresamente se propusieran lo que quisieron evitar los estadounidenses; el empleo de ese término es una prueba más del empeño que puso el Partido Liberal en defensa de los estados.

La distribución de las competencias en la Constitución de 1857 fue un sistema consistente: lo que correspondería a la Federación no podía ser tocado por los estados y a la inversa. Esta conclusión derivaba del ya citado artículo 16, en la parte relativa a la garantía de la competencia de la autoridad y, especialmente, del artículo 101, que introdujo el juicio de amparo para defender los respectivos radios de acción de las autoridades federales y locales. En consecuencia, el sistema federal mexicano rechazó la idea de las facultades concurrentes que tanto auge cobró en la vida del pueblo estadounidense.

La naturaleza y la estructura del Estado federal han hecho creer a un número crecido de doctrinarios que la existencia de una Cámara federal o Senado es un dato esencial, y que a falta de él se desvirtúan los propósitos de la organización federativa. La discusión se suscitó en el Congreso Constituyente en la sesión de 10 de septiembre de 1856, y reveló una vez más la profundidad del pensamiento democrático y de la concepción individualista de la vida social; y es tanto más interesante la discusión por cuanto en ella se escindió el Partido Liberal en dos bandos: flotaba en el ambiente nacional la creencia de que el Senado había sido en nuestra historia una institución aristocrática y una de las causas determinantes de la tragedia constitucional posterior a 1824. En el discurso preliminar Arriaga reconoció que el Senado era tal vez conveniente en un sistema federal, y que una segunda Cámara era también útil para evitar la adopción precipitada de leyes, pero agregó que su funcionamiento había sido funesto en nuestra historia. Apoyada en esos antecedentes propuso la comisión un sistema unicameral; la voz de Zarco se elevó en defensa del Senado:

Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Isidoro Olvera, en el voto particular que emitió al presentarse el proyecto de constitución, también se declaró partidario del Senado; citó un amplio estudio de Story e insistió en la necesidad de una igual representación de los estados. En contra del Senado hablaron García Granados, Moreno, Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez:

El señor Gamboa dice que tiene el sentimiento de no estar de acuerdo con las ideas del señor Zarco y de tener que hablar contra sus opiniones, cuando en casi toda la lucha parlamentaria han estado bajo una misma bandera. Habla contra el Senado porque su conciencia

le dice que es una institución antidemocrática, aunque alguna vez ha llegado a dudar si será necesaria al régimen federativo. La cree antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente, de las mayorías, único modo de valorizar ese voto, será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo; que tal es la base de la elección de los diputados, y no la de los Senadores. Que éstos representarán las localidades, pero nunca al pueblo, pues, aunque el pueblo los nombre, no es bajo la base numérica, que es el modo de representación democrática.

En términos semejantes hablaron Moreno e Ignacio Ramírez: la Generación de la Reforma, dijimos anteriormente, quería una democracia individualista y mayoritaria, porque era la esencia de su concepto del hombre y de la vida social, y fue congruente con sus ideas en el debate sobre el Senado. El dictamen de la comisión se aprobó por cuarenta y cuatro votos contra treinta y ocho.

Las constituciones escritas y consistentes requieren imperativamente un procedimiento especial para su reforma, porque no pueden ser eternas y porque si faltara tendría el pueblo que acudir a la revolución, o los gobernantes a un golpe de Estado. En la mitad del siglo XIX se ofrecían dos modelos a los legisladores: uno el sistema de las constituciones francesa de 1791 y gaditana de 1812; éste reproducido en nuestra Constitución de 1824, y según el cual los miembros del Poder Legislativo sugerían al pueblo la conveniencia de reformar la Constitución, en espera de la terminación del periodo respectivo y la elección de los nuevos diputados, para que éstos, que serían portadores de la opinión nacional, resolvieran la conveniencia o improcedencia de las reformas; y el otro la solución estadounidense, que impuso la aprobación de las reformas por el Congreso federal, y las tres cuartas partes de las legislaturas locales, o de convenciones ciudadanas, de las mismas tres cuartas partes de las entidades federativas. La comisión propuso el primero de los sistemas, al considerar que era más armónico con la doctrina de la democracia, pero fue rechazada la proposición en parte porque equivalía a desconocer el principio de representación y, principalmente, en defensa del sistema federal: la Constitución federal es una norma supraestatal que está sobre los Poderes federales y locales y, consecuentemente, debe corresponder a un órgano supraestatal la introducción de las reformas que el tiempo y la experiencia juzguen oportunas. Por sesenta y siete votos contra catorce se aprobó el siguiente artículo 127:

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

Desde que el aristocrático barón de Montesquieu escribió en el *Espíritu de las leyes* el engañoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, la teoría de la división de los poderes se hizo un dogma infranqueable, al extremo de que la Declaración francesa de

1789 anunció que el Estado en el que no se encontraba instituida aquella idea carecía de constitución: la división de los poderes estatales apareció como la mejor garantía de la libertad. En las páginas anteriores nos ocupamos del tema, a propósito de las diversas constituciones de nuestra historia, y al hablar de la Constitución de 1824 señalamos el sentido que dieron nuestros constituyentes a la teoría y los principales regímenes que de ella se derivaron. La Constitución de 1857 siguió la misma ruta, y en su artículo 50 proporcionó una fórmula que es sensiblemente igual a la del Acta Constitutiva de la Nación, de 31 de enero de 1824:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en elección indirecta en primer grado; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, en la inteligencia de que la elección sería también indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; finalmente, la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, provenientes de una elección indirecta en primer grado.

Los críticos de la Constitución, el maestro justo Sierra en el siglo XIX y el abogado Emilio Rabasa con posterioridad al estallido de la revolución social de nuestro siglo XX, formularon diversas objeciones que se han repetido frecuentemente, sin hacer un balance detenido y sereno de su legitimidad. Daniel Cosío Villegas llega a la conclusión, que aprobamos, de que la Constitución estuvo muy por encima de sus críticos. Emilio Rabasa, en un inteligente intento por justificar la dictadura del presidente Díaz, de cuyo régimen formó parte activa, lanzó la afirmación de que los constituyentes quisieron crear una dictadura del Poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del Poder Ejecutivo obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución, con sólo un aparente respeto de las formas constitucionales. No es posible un análisis detenido de esta y otras opiniones, pero creemos de justicia responder diciendo que la Generación de la Reforma contempló serenamente nuestra historia, midió los efectos de las dictaduras, analizó con esmero la Constitución de 1824 y las que la siguieron, y procuró organizar un régimen de gobierno en el que todos los poderes quedaran subordinados a la ley; ciertamente, el Poder Legislativo aparecía como supremo, pero era la tesis de aquel gran campeón de la libertad que fue John Locke, y por otra parte y ésta nos parece ser la réplica mejor a Rabasa, el Poder Ejecutivo salió extraordinariamente reforzado, en comparación con la situación que tuvo en la ley fundamental de 1824. Por lo demás, el Constituyente no podía organizar una dictadura presidencial ni desconocer radicalmente nuestro antiguo derecho público, ni olvidar las enseñanzas de otros pueblos. La argumentación que cita Rabasa de algún publicista estadounidense respecto de la tendencia de las Asambleas a la dictadura, era tal vez cierta en aquel pueblo, pues, en efecto, el parlamento inglés y las legislaturas de las Colonias estadounidenses llegaron a disponer de un poder omnímodo, pero la historia

de México era la de un Congreso eternamente ineficaz frente al Poder Ejecutivo. Finalmente, hubiera sido más noble de parte del dictador mexicano proponer al Congreso las reformas constitucionales adecuadas y gobernar de acuerdo con la ley.

Los constituyentes conocieron la crítica de Lucas Alamán a la Constitución de 1824, que derivaba, en el problema que examinamos, de la Constitución gaditana de 1812, y se inspiraron en la Constitución estadounidense para crear un sistema presidencial de gobierno, al suprimir algunas instituciones que juzgaron perjudiciales o contrarias a la democracia; de ahí la mayor fuerza del Poder Ejecutivo: desde luego, la Constitución definió, en varios de sus preceptos, las atribuciones que corresponderían a cada uno de los poderes, y ya hemos indicado que la Constitución era una norma supraestatal a la que todos los poderes debían obediencia. Para reforzar el Poder Ejecutivo los constituyentes suprimieron la vicepresidencia estimando que en la historia de México fue una fuente constante de intriga en contra del presidente; la falta de presidente se supliría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que era funcionario de elección popular, por lo que el presidente era, en todos los casos, independiente del Congreso. Suprimieron también la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824, y únicamente dejaron viva la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824, y únicamente dejaron viva la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales y del orden común, en la inteligencia de que en la primera hipótesis el Congreso actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; en tanto en la segunda, el Congreso se concretaba a resolver si el acusado quedaba a disposición del Poder Judicial y de que el presidente de la República únicamente podía 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. Y vale la pena dejar constancia de que estas disposiciones sobre responsabilidad del presidente y de los secretarios de Estado coincidían, en términos generales, con las normas de las constituciones estadounidense y nuestra de 1824.

La teoría de la división de poderes dentro del sistema presidencial de gobierno conduce al principio de que, de una manera general, a cada uno de los poderes corresponde una de las funciones estatales, de donde deriva la idea según la cual hay una especie de presunción *iuris tantum* en favor de cada poder, en lo concerniente a su respectiva función, presunción que sólo cede ante un mandamiento expreso de la Constitución. Indicamos anteriormente que nuestros constituyentes nunca entendieron la división de los poderes como la creación de tres departamentos independientes e inconexos, sino como una división en el ejercicio de un poder estatal único, solución que impuso un sistema de colaboración entre los poderes para la mejor obtención de los fines públicos: el presidente de la República disfrutaba de iniciativa para la elaboración de las leyes y debía ser oído por el Congreso antes de la votación del proyecto, a cuyo efecto se le remitía una copia de la iniciativa; en verdad se suprimió el veto suspensivo que existía en la Constitución estadounidense y en la nuestra de 1824, pero en el Congreso se dijo, en primer término, que era una causa de fricciones y, en segundo, que la exigencia de una segunda votación en la que debiera reunirse una mayoría de dos tercios

de los miembros integrantes del Congreso capacitaba al presidente para unirse a una minoría parlamentaria y detener la marcha del Poder Legislativo. Desde otro punto de vista correspondía al Congreso aprobar los tratados que celebrase el presidente con las potencias extranjeras, y la suspensión de los derechos del hombre que decretara el propio presidente; el mismo Congreso colaboraba con el presidente en la designación de los coroneles y demás jefes superiores del ejército, del personal diplomático y consular y de los empleados superiores de hacienda.

Los hombres de ese medio siglo mexicano tenían más fe en las leyes que en los gobernantes, y se propusieron, según creemos se desprende de todo lo expuesto, organizar un Estado de derecho. La constitución, también lo hemos insinuado, fue concebida como una norma supraestatal; esta afirmación es de una importancia particular en un sistema federal; el antiguo jefe de la escuela vienesa, Hans Kelsen, postuló la existencia de tres órdenes jurídicos dentro del sistema federal: el orden jurídico total, que es el que corresponde a la unidad político-jurídica del Estado federal y del que se desprende el orden jurídico concreto de la federación, y el de los estados federados; esta explicación permite ver con la mayor claridad a la Constitución como la norma jurídica fundamental, colocada sobre los estados federal y federados. Sobre estas ideas redactaron los constituyentes el artículo 126: “Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión”.

A medida que adelantaban las labores del Constituyente aumentaban las voces de los conservadores invitando al pueblo a la rebelión. El Partido Liberal tuvo temor de que pudiera verse interrumpida la vigencia de la Constitución y de que le ocurriera el mismo abandono de que fue víctima la ley fundamental de 1824. Nos parece ser ésta la razón del artículo 128:

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

La historia es un manantial inagotable de enseñanzas: las solas declaraciones de la supremacía de la Constitución y de los derechos del hombre son arranques románticos que requerirían una altísima dosis de virtud cívica, y los liberales de 1857 no creían en la de los gobernantes. A partir de esta verdad histórica los miembros de la comisión procuraron un sistema efectivo de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los poderes ejecutivo y judicial. Nos parece conveniente y posible afirmar en estos renglones que una de las características salientes del constitucionalismo de los pueblos de América, que tiene sus más remotos antepasados en los fueros de Aragón y de Castilla, y como progenitores inmediatos a los principios ingleses y estadounidenses, es esta tendencia a la seguridad jurídica mediante procedimientos concretos que

permitan determinar la legitimidad de los actos del poder público. Con su profundo sentido individualista, con la natural desconfianza a los gobernantes y con la doctrina de Rejón y de Otero, los constituyentes entregaron el control de la constitucionalidad a los particulares, autorizándolos para acudir ante el Poder Judicial local o federal, a efecto de que se impusiera el respeto de la Constitución. El artículo 126, en su parte segunda, decía: “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados”.

El precepto consigna una doble defensa: de la Constitución y del sistema federal, y significa que en todos los procesos que sean llevados al conocimiento de los jueces —civiles, mercantiles o penales— deberán aplicarse las normas constitucionales. La misión del Poder Judicial es decir el derecho: en un orden jurídico no pueden coexistir normas contradictorias; si, pues, existe una norma suprema, debe aplicarse con exclusión de cualquiera otra; el juez que no cumpliera esta exigencia rompería la unidad esencial del orden jurídico y faltaría al cumplimiento de su misión, pues dejaría de decir el derecho, para decir aquello que no lo es.

La creación más alta y noble de la Asamblea Constituyente fue el juicio de amparo, institución que si bien tenía en el medio siglo importantísimos antecedentes encontró en la Constitución de 1857 su consagración definitiva; nunca más desaparecería de nuestra historia: el juicio de amparo, ya lo dijimos en páginas precedentes, es la más bella aportación jurídica de México a la cultura universal del siglo XIX; cuando corran los siglos y los hombres de otros pueblos y de otros continentes se convenzan de que la historia universal es la de todos los pueblos, y se busquen los valores de cada nación merecedores de gratitud, los hombres de la Generación de la Reforma —y a ellos pertenecieron Rejón y Otero— se sentirán satisfechos de su obra, y con ellos todos los hombres que en estas tierras de Anáhuac han logrado una y muchas veces la protección de los jueces en contra de los desmanes del poder público. El artículo 101 era un modelo de precisión y hondura jurídicas:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El juicio de amparo perseguía, según se desprende del artículo anterior, una doble finalidad: ante todo y primordialmente, la defensa de los derechos del hombre; y en segundo lugar, la protección del sistema federal, al evitar la invasión de atribuciones, sea de la Federación respecto de la competencia de los estados o de éstos sobre aquélla. Los principios básicos del juicio se encontraban en el artículo 102:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a

protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El juicio de amparo fue el resultado de la combinación de tres ideas: primeramente, del profundo sentido individualista y humanista que hemos encontrado en nuestro recorrido histórico-constitucional; el pueblo de México, al dictar su constitución en ejercicio de su soberanía, entregó a cada uno de sus hombres el derecho, que era también un deber, puesto que todos tenemos la obligación de defender la justicia, de acudir a los tribunales reclamando el respeto de los derechos del hombre y de las competencias constitucionales; mediante esta solución, el Constituyente puso al hombre en contacto directo con la Constitución, elevándolo a la categoría de sujeto jurídico por excelencia. En segundo lugar, el juicio de amparo sublimó al Poder Judicial, otorgándole la noble misión de ponerse al servicio del hombre para conseguir el sometimiento de las autoridades a los mandatos de la Constitución; la posición del jurista cobró un nuevo y magnífico perfil: ya no sería el tribunal cuya única función consistía en defender a los particulares frente a otros particulares, sino que ahora sería el encargado de decir a las autoridades cuáles eran los límites a su actividad. Finalmente, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia se limitarían a proteger al hombre que reclamó la vigencia de los textos constitucionales, y con ello, lo dijo Arriaga en el discurso preliminar de la Constitución, se evitaba la declaración de nulidad de una ley, que había sido la causa de pugnas frecuentes entre los poderes:

En la sesión de 5 de febrero de 1857 se firmó y juró la Constitución. Francisco Zarco escribió el siguiente relato en su *Crónica del Congreso Constituyente*:

Abierta la sesión, ante un concurso inmenso, el señor Mata dio lectura a la constitución, y los secretados anunciaron que estaba enteramente conforme al texto de los autógrafos. Más de noventa diputados firmaron entonces la constitución, siendo llamados por estados. Enseguida, prestó el juramento de reconocer, guardar y hacer guardar la nueva Constitución, el señor Guzmán, vicepresidente del Congreso. El primero que ha jurado esta constitución es el último que en la representación nacional defendió el orden legal la noche del golpe de Estado. Todos recordaron esta coincidencia. El señor don Valentín Gómez Farías, presidente del Congreso, conducido por varios diputados y arrodillado delante del Evangelio, juró enseguida. Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, al patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo código político. Todos los diputados, puestos en pie y extendiendo la mano derecha, prestaron el juramento, oyéndose las cien voces que dijeron: Sí, juramos.

El 12 de febrero siguiente el Congreso Constituyente, en funciones de Poder Legislativo, promulgó la ley electoral, y de acuerdo con ella se procedió a la integración de los poderes estatales. Resultaron electos don Ignacio Comonfort para la presidencia de la República, y el licenciado Benito Juárez para presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 no concluyó con la guerra entre las fuerzas privilegiadas que venían de la Colonia y el pueblo de México, que luchaba por la

igualdad y la libertad humanas, pero sí fue el punto de partida y la bandera de la lucha final. Infortunadamente, y después de su triunfo surgirán nuevas clases sociales que se adueñarán del poder y de la tierra, y que acapararán la riqueza, pero la Constitución centenaria y los acontecimientos que se desarrollaron para restablecer su vigencia señalan el fin del dominio político de la Colonia: el año 1857 es el principio del último episodio en el drama político de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, cuyos detalles no nos es posible presentar en este ensayo. Está fuera de duda que la Iglesia y el clero de México invitaron abiertamente al desconocimiento de la Constitución y al restablecimiento de los principios que venían de la Colonia: intolerancia en materia de cultos, fueros eclesiásticos, monopolio o control de la enseñanza, limitación a la libertad de pensamiento, conservación de los bienes de la Iglesia, ya fueran fincas rústicas o urbanas o capitales impuestos en hipoteca o censo, capacidad para adquirir nuevos bienes y supresión de las prohibiciones constitucionales para que los eclesiásticos pudieran desempeñar los cargos públicos de elección popular; los conservadores de entonces y de ahora han pretendido justificar los hechos, pero nunca los han negado: el 15 de diciembre de 1856 pronunció el Papa Pío IX una alocución condenando los principios de la Constitución mexicana:

Aquella Cámara de Diputados, entre otros muchos insultos prodigados por ella a nuestra santísima religión, a sus sagrados ministros y pastores, como el vicario de Cristo sobre la tierra, propuso una nueva constitución compuesta de muchos artículos, no pocos de los cuales están en oposición con la misma divina religión, con su saludable doctrina, con sus santísimos preceptos y con sus derechos. Entre otras cosas, se proscribe el privilegio del fuero eclesiástico; se establece que nadie pueda gozar de un emolumento oneroso a la sociedad; se prohíbe por punto general contraer obligación por contrato, o por promesa, o por voto religioso; y a fin de corromper más fácilmente las costumbres y propagar más y más la detestable peste del indiferentismo, y arrancar de los ánimos nuestra santísima religión, se admite el libre ejercicio de todos los cultos, y se concede la facultad de emitir públicamente cualquier género de opiniones y pensamientos. Levantamos nuestra voz pontificia con libertad apostólica, para condenar, reprobear y declarar írritos y de ningún valor los anunciados decretos.

El arzobispo de México, por su parte y con aprobación de la santa sede, hizo el 20 de marzo de 1857, la siguiente prevención:

Cuando los que hicieron el juramento de la Constitución se presenten al tribunal de la penitencia, los confesores, en cumplimiento de su deber, han de exigirles previamente que se retracten del juramento que hicieron; que esta retractación sea pública del modo posible, pero que siempre llegue a conocimiento de la autoridad ante la que se hizo el juramento.

La prensa conservadora de la época, y bastaría mencionar el ejemplo del periódico *La Cruz*, insistió repetidamente en la tesis de la Iglesia, e invitó al incumplimiento de la Constitución. En diciembre de 1857 se precipitaron los acontecimientos: el día 17, el general Félix Zuloaga, y parte de la guarnición de la ciudad de México, publicaron

el Plan de Tacubaya, que desconocía la Constitución y daba reconocimiento a Ignacio Comonfort como encargado del Poder Ejecutivo, anunciando la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente; en la misma fecha el Congreso federal protestó contra el levantamiento; ese mismo día Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, fue reducido a prisión; el día 19 el presidente Comonfort, mediante un Manifiesto dio un golpe de Estado adhiriéndose al Plan de Tacubaya. El 11 de enero de 1858 el general Zuloaga se pronunció en la Ciudadela en contra de Ignacio Comonfort, y reunió una junta de representantes de las entidades federativas para que hicieran la designación del nuevo titular del Poder Ejecutivo; en la misma fecha Comonfort puso en libertad a Juárez, que salió para el estado de Guanajuato. Comonfort pretendió resistir a las tropas de Zuloaga, pero rechazado por los conservadores, que le habían hecho víctima de una intriga y despreciado por los liberales, puesto que había perdido su legitimidad, se encontró abandonado por las tropas que permanecían fieles a la República y a la Constitución; el 21 del mismo mes de enero abandonó la ciudad de México y se dirigió a Veracruz y al destierro. El licenciado Benito Juárez, por mandato constitucional, asumió la presidencia de la República.

La lucha entre los Partidos Liberal y Conservador se conoce con los nombres de Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, por la duración de ella —1858 a 1860—, y por las disposiciones legislativas que se promulgaron, las que significaron la realización plena de los principios del Partido Liberal: fue una reforma radical y fundamental de la sociedad mexicana y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado; a treinta y cinco años de distancia triunfaron el programa que redactó José María Luis Mora y su intento de realización por Valentín Gómez Farías. México entró definitivamente en la vida del Estado moderno: el Estado sería la organización Constitución de la nación soberana, y su finalidad sería la regulación de la conducta externa de los hombres, en tanto la Iglesia debía ser una fuente de vida espiritual, apartada de las cuestiones temporales. La Guerra de Reforma fue inevitable; en ella triunfó no el Estado, como han sostenido frecuentemente algunos historiadores, sino el pueblo, que en ejercicio de su soberanía, no admitió más conductor político que él mismo y los representantes nombrados por él.

No corresponde a la extensión y a los propósitos de este trabajo un análisis detenido de las Leyes de Reforma; ello supone un estudio especial, pero sí es indispensable señalar las principales leyes y su contenido esencial, porque ellas son el complemento de la Constitución de 5 de febrero de 1857, y porque dieron satisfacción a la exclamación de Francisco Zarco, que ya conocemos: “Algún día se conquistará la reforma”.

1. Ley de 12 de julio de 1859: en su artículo primero realizó la reforma económica integral al nacionalizar los bienes de la Iglesia, a cuyo efecto dispuso que “entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido”. En su artículo tercero consumó la separación total entre la Iglesia y el Estado, y garantizó la libertad de cultos cerrando el debate que se desarrolló en el Constituyente alrededor del artículo 15 del proyecto de constitución: “Habrá perfecta independencia

- entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra”. Finalmente, y para defender la libertad de los hombres, los artículos quinto y sexto suprimieron las órdenes de los religiosos regulares, las archicofradías, las cofradías, las congregaciones y hermandades, y prohibieron la creación de esas instituciones.
2. Ley de 23 de julio de 1859 sobre el matrimonio: en su artículo primero declaró que “el matrimonio es un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil”. Era el principio de la secularización de los actos relativos al estado civil de las personas.
  3. Ley de 28 de julio de 1859, sobre el estado civil de las personas, creadora del Registro Civil para los actos relativos.
  4. Ley de 31 de julio de 1859, que decretó la secularización de los cementerios.
  5. Resolución de 3 de agosto de 1859, que retiraba la legación de México ante la santa sede.
  6. Ley de 4 de diciembre de 1860, sobre libertad de cultos, en cuyo artículo primero se ratificó la idea de los derechos del hombre: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico de los demás que se establezcan en y el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público”.
  7. Ley de 2 de febrero de 1861 secularizando los hospitales y establecimientos de beneficencia, administrados por autoridades o corporaciones eclesiásticas.
  8. Ley de 26 de febrero de 1863, que suprimió las comunidades de religiosas con excepción de la de las Hermanas de la Caridad.

La Guerra de Reforma es la primera gran victoria del pueblo de México: la nación mexicana afirmó resueltamente el principio de la soberanía del pueblo, y se liberó de la tutela que habían ejercido sobre él las castas privilegiadas de la Colonia. El Partido Conservador y el clero mexicano no quedaron todavía satisfechos, y prepararon ese drama romántico y absurdo, que no tiene paralelo en la historia, el segundo imperio: el 6 de noviembre de 1860 el presidente Juárez convocó a elecciones para la integración de los poderes estatales; el 11 de junio del año siguiente el Congreso federal declaró reelegido para la presidencia de la República al licenciado don Benito Juárez. En el mismo año de 1861 se formó la alianza tripartita de España, Inglaterra y Francia en contra de la nación mexicana. En los últimos días del año 1861, y el 6 y 8 de enero de 1862, se presentaron frente al puerto de Veracruz las escuadras española, inglesa y francesa. El 19 de abril las tropas francesas realizaron su primer ataque contra el ejército de México: regresaron los hombres blancos y barbados, pero en esta ocasión no tuvieron el temple de Cortés y de sus huestes y se encontraron con un pueblo que supo luchar por su constitución, que era el símbolo de la unidad nacional y de los ideales de igualdad y libertad de todos los hombres. Un dato curioso: el pueblo nuestro siempre ha creído que el emperador, archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien,

por lo demás, era un entusiasta defensor de las ideas individualistas y liberales, fue un príncipe romántico, lleno de buenas intenciones, y no le guarda rencor.

Los descendientes espirituales de los conservadores no han podido perdonar a la Constitución centenaria que hubiera suprimido sus privilegios y consignado las ideas de la soberanía del pueblo y de los derechos naturales del hombre; y en la imposibilidad de criticar esas ideas, que son la base infranqueable de la democracia, le imputan que fue un código teórico que poca o ninguna vigencia tuvo. Esta última observación es parcialmente cierta, pero la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857 cumplió una misión más alta que ser simple derecho positivo: fue el ideal de vida política del hombre mexicano; y no habrá de olvidarse, para medir su significado, que la primera revolución social del siglo XX, la que condujo a la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia, se hizo en nombre de ella y para restablecer su vigencia.



# La obra legislativa del Segundo Imperio

Óscar Cruz Barney

## Introducción

En 1857 la elección presidencial favoreció a D. Ignacio Comonfort y quedó D. Benito Juárez en la vicepresidencia. El 17 de diciembre se presentó el Plan de Tacubaya, que abolía la Constitución de 1857 pero dejaba a Comonfort en el poder. Juárez y algunos diputados fueron encarcelados y Comonfort terminó uniéndose al Plan, lo mismo que algunos estados de la República. El 11 de enero de 1858 nuevos levantamientos nombraron como jefe a Zuloaga y desconocieron a Comonfort, quien ante los acontecimientos regresó al lado liberal y dejó en libertad a Juárez. Después de unos días de lucha, Comonfort entregó el mando y se embarcó a Estados Unidos.

Por su parte, Juárez se dirigió a Guanajuato y el 19 de enero de 1858 declaró establecido allí su gobierno y organizó su gabinete. Juárez publicó un manifiesto por el que restableció el gobierno constitucional y dio inicio a la Guerra de Reforma. Mientras tanto, en la capital, una comisión de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente y éste tomó posesión de su cargo el 23 de enero. A partir de entonces podemos hablar de dos gobiernos: el liberal de Juárez y el conservador de Zuloaga.

En febrero Juárez llevó su gobierno a Guadalajara y le encomendó el mando del ejército al general Anastasio Parrodi, quien habría de combatir al ejército conservador al mando de Luis G. Osollo. Después de una serie de derrotas los liberales tuvieron que abandonar Guadalajara para dirigirse a Colima y de allí a Veracruz, desde donde empezaron a despachar a partir de mayo de 1858.

Los estados que apoyaban a Juárez eran Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Nuevo León,

## Sumario

Introducción . . . . .	293
El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 . . . . .	297
El Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano . . . . .	300
La tarea codificadora . . . . .	303
El régimen jurídico del comercio exterior . . . . .	308
La defensa costera y el combate al contrabando . . . . .	311
Recopilaciones de legislación imperial . . . . .	313
La caída del Segundo Imperio . . . . .	314
Fuentes consultadas . . . . .	315

Coahuila, Tamaulipas, Colima y Veracruz, en oposición a los de México, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Durango, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Yucatán que optaron por la opción conservadora.

En diciembre de ese año, el general conservador Miguel María Echegaray se pronunció por el Plan de Navidad, distinto del de Juárez y Zuloaga, por el que ascendió el general Miramón a la presidencia en febrero de 1859.<sup>1</sup> Éste se dirigió a Veracruz para sitiario, pero tuvo que levantar el sitio debido a que Santos Degollado se dirigía a la capital. Degollado fue derrotado por Leonardo Márquez antes de la llegada de Miramón, pero el objetivo de levantar el sitio de Veracruz se había logrado.

El primero de abril de 1859 llegó Robert McLane, el representante del gobierno de Estados Unidos, quien después de reconocer el gobierno juarista entró en negociaciones con Melchor Ocampo a fin de reajustar los límites fronterizos, incluyendo Baja California del lado estadounidense y el derecho de vía perpetuo por el Istmo de Tehuantepec, entre otras cosas. El tratado se firmó el primero de diciembre de ese año y fue ratificado por Juárez. En febrero se sometió al Senado estadounidense pero, pese a la insistencia del presidente Buchanan, no mereció su aprobación por el desequilibrio que acarrearía a Estados Unidos.

Los conservadores reanudaron relaciones con España en septiembre de ese año mediante el Tratado Mon-Almonte, por el que se obligaron a indemnizar a los españoles afectados por una serie de delitos cometidos en Durango contra ellos. El gobierno de Juárez no aceptó el tratado ni la representación de Juan N. Almonte; este desconocimiento habría de tener graves consecuencias para Juárez en la Guerra de Intervención.

Juárez publicó en Veracruz las Leyes de Reforma que, entre otros puntos, establecían la separación entre la Iglesia y el Estado.<sup>2</sup> El gobierno conservador, por su parte, contrató con la casa suiza Jecker un empréstito por 750 mil pesos a cambio de bonos del Estado por 15 millones de pesos, otro argumento más para la Intervención Francesa. En 1860, Miramón decidió intentar nuevamente la toma de Veracruz, para lo que adquirió dos buques de vapor en la Habana, uno llamado *Marqués de la Habana* y el otro *General Miramón*, al mando del almirante Tomás Marín. Juárez, al enterarse de los planes de Miramón, acordó con el estadounidense Turner, comandante de una escuadrilla de los Estados Unidos fondeada en Veracruz, que apresara los vapores por considerarlos piratas.<sup>3</sup> El apresamiento se llevó a cabo en las aguas de Antón Lizardo y Marín fue encarcelado en Nueva Orleáns como pirata. Miramón calificó esta acción como traición a la patria porque en ella intervinieron fuerzas extranjeras. A partir de ese momento las fuerzas liberales empezaron a ganar terreno sobre las conservadoras,

<sup>1</sup>Sobre él consúltese a José Fuentes Mares, *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

<sup>2</sup>Sobre éstas y la Constitución de 1857 véase Ricardo García Granados, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía Económica, 1906.

<sup>3</sup>Para tal efecto, se emitió la *Circular del Ministerio de la Guerra de 25 de febrero de 1860 por el que se declara que los buques de la escuadrilla de D. Tomás Marín deben ser considerados como piratas*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, núm. 5094, tomo VIII, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

que perdieron Guanajuato y todo El Bajío. En noviembre, tras la caída de Guadalajara, Miramón declaró a la capital en estado de sitio. González Ortega, al mando de las tropas liberales, se enfrentó con Miramón en San Miguel Calpulalpan y lo venció. El 25 de diciembre por la mañana entraron en la capital las tropas de González Ortega, que precedieron la entrada triunfal de los liberales el 1 de enero de 1861. Juárez arribó el 11 e inmediatamente expuso la dirección de su gobierno y la decisión de extender las leyes expedidas en Veracruz como desarrolladoras de los principios constitucionales. En ese mes recibió al ministro de Estados Unidos, en febrero a los de Prusia e Inglaterra y en marzo al de Francia.

Al poco tiempo, Zuloaga se autoproclamó presidente y fue apoyado por los generales y jefes del partido conservador, por lo que se reiniciaron los combates. En la capital las conspiraciones no se hicieron esperar y las acusaciones contra Juárez por traición a la patria al haber firmado el Tratado McLane-Ocampo se hicieron presentes.

El Congreso autorizó al gobierno a tomar las medidas necesarias contra los reaccionarios y se suspendieron las garantías constitucionales. En julio se declaró presidente constitucional a Juárez y el día 15 éste prestó juramento. González Ortega fue nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia. La falta de recursos para sostener la guerra obligó al gobierno a decretar la suspensión de pagos, lo que provocó la ruptura de relaciones diplomáticas con Francia e Inglaterra el 25 de julio.

Al finalizar 1861 los conservadores estaban ya casi sofocados. En diciembre de ese año y enero del siguiente desembarcaron en Veracruz fuerzas de España, Inglaterra y Francia unidas por la Convención de Londres, lo que llevó a Juárez a hacer preparativos para una posible guerra con los invasores, como confiarle el mando del ejército de oriente al general Ignacio Zaragoza.<sup>4</sup>

José María Gutiérrez de Estrada —expatriado después de haber manifestado en 1840 la conveniencia de una monarquía en México al general Anastasio Bustamante—, junto con José María Hidalgo<sup>5</sup> y Juan Almonte solicitaron insistentemente en Europa el establecimiento de una monarquía en el país. Gutiérrez pensó en Fernando Maximiliano de la casa de Habsburgo, y en 1861 Hidalgo convenció a la Emperatriz Eugenia para que les brindase su apoyo y ésta, a su vez, a Napoleón III.

En enero de 1862, los representantes de España, Inglaterra y Francia se reunieron en Veracruz para discutir sobre las reclamaciones a México. Francia exigió una suma fuera de toda realidad, que no fue apoyada por los otros dos representantes.

El gobierno de Juárez designó como su representante a Manuel Doblado, quien en La Soledad se entrevistó con Prim, Sir Charles Wyke y Dubois de Saligny. La entrevista resultó un triunfo para México, pues se reconoció que el país no necesitaba de potencia exterior alguna para consolidar su forma de gobierno. Se autorizó a las tropas extranjeras a ocupar ciudades hacia el interior, siempre que se mantuviera el pabellón

<sup>4</sup>Sobre este periodo véase José Fuentes Mares, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963. Consúltese también el tomo primero de E. Lefèvre, *Documentos oficiales recogidos en la secretaría privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en Méjico*, Bruselas-Londres, s.e., 1869.

<sup>5</sup>Quien escribió *Proyectos de monarquía en México*, pról. de Ángel Pola y Benjamín Gyves, México, F. Vázquez, editor, 1904, describiendo las tareas de la comisión imperial mexicana en Miramar.

nacional. En esos momentos arribó Juan N. Almonte para hacer proselitismo en favor del Imperio, asegurando traer poderes de las tres potencias presentes en el territorio mexicano. Sus proyectos chocaron con la oposición de Prim y Wyke.

Zaragoza, mientras tanto, vigilaba los movimientos de las tropas extranjeras que se habían movilizado de acuerdo con el Tratado de La Soledad. Juárez expidió, el 25 de enero, una ley<sup>6</sup> que fijaba la pena de muerte a quienes conspiraren en contra de la independencia de México, previniendo lo que pudiera suceder. Sin embargo, Saligny protegía a los conspiradores y su actitud terminó por acarrear el retiro de las tropas de Wyke y Prim por considerar que su conducta era contraria a lo pactado en Londres.<sup>7</sup> Con la partida de las tropas de España e Inglaterra, los franceses se retiraron a Paso Ancho, de acuerdo con lo pactado en La Soledad. El 12 de abril el gobierno expidió un decreto<sup>8</sup> en el que explicaba la situación y llamaba a las armas a los mexicanos.

En Orizaba se estableció un gobierno conservador presidido por Almonte. Por su parte, Lorencez, en vez de retroceder a Paso Ancho, avanzó con el ejército francés hacia Orizaba, con lo que se inició el conflicto armado con Francia. El primer enfrentamiento se dio en el Fortín. En Córdoba los invasores se preparaban para avanzar sobre la capital y Zaragoza se situó en las cumbres de Acultzingo para detenerles, aunque sin éxito, por lo que las tropas francesas llegaron hasta San Agustín del Palmar. Zaragoza se concentró en Puebla y el 5 de mayo de 1862 venció a las tropas francesas. Sin embargo, la victoria favoreció a los invasores en las batallas que siguieron, lo que decidió a Zaragoza a no avanzar sobre Orizaba sin retirarse al otro lado de las cumbres para reorganizarse; en septiembre de ese año murió enfermo.

González Ortega quedó al mando de la defensa de Puebla, que fue sitiada por el ejército comandado por Federico Elías Forey y tomada el 19 de mayo de 1863. Al enterarse de la noticia, Juárez abandonó la capital y llevó el gobierno a San Luis Potosí.

El 3 de octubre de ese año, José María Gutiérrez de Estrada se presentó en Miramar para ofrecerle la corona del Imperio Mexicano a Maximiliano de Habsburgo, quien contestó que necesitaba el voto unánime de los mexicanos para aceptar. Los conservadores procedieron a levantar una serie de actas de adhesión en las zonas ocupadas y las enviaron a Maximiliano, quien a su vez se entrevistó con Napoleón III.

Maximiliano renunció a sus derechos sobre la corona de Austria y el 10 de abril de 1864 aceptó la corona del Imperio Mexicano, estampando su firma en los Tratados de Miramar.

En junio de 1863 Forey creó en México una Junta Superior de Gobierno que se habría de integrar con 35 personas que tendrían facultades para designar al Poder Ejecutivo y convocar una Asamblea de Notables que adoptara la forma de gobierno que el país deseara. Se optó por la monarquía y se ofreció el trono a Maximiliano. Forey informó a Napoleón III que la situación en México era complicada, pues había una fuerte tendencia a un gobierno reaccionario, contrario a los intereses de Francia.

<sup>6</sup> Es la Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales. Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo IX, pp. 367-371.

<sup>7</sup> Martín Quirarte, *Visión panorámica de la historia de México*, Cultura, México, 1966, pp. 142-143.

<sup>8</sup> Puede consultarse en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo IX, pp. 423-430.

En ese momento se le ordenó a Forey entregar el mando a Francisco A. Bazaine y que regresara a Europa; Saligny también fue mandado llamar. Bazaine se enfrentó con el arzobispo Pelagio Antonio Labastida, quien ocupó un lugar en la Regencia y se rebeló por la determinación del primero de no tolerar ningún régimen conservador, sin que sus protestas tuvieran mayor éxito.

El 28 de mayo de 1864 arribaron a Veracruz Maximiliano y Carlota, y entraron en la ciudad de México el 12 de junio. En los primeros momentos el Imperio tuvo un gran número de adeptos, además de que Juárez y los liberales estaban siendo empujados cada vez más hacia el norte.

Maximiliano deseaba conciliar a los diversos partidos para que trabajaran con él.

### El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865

Maximiliano de Habsburgo, quien había ofrecido dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales expidió una serie de medidas que confirmaban las Leyes de Reforma.<sup>9</sup> En el ámbito constitucional expidió, en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano<sup>10</sup> que como proyecto de una futura constitución habría de regir el desarrollo del Segundo Imperio.

Como bien señala Jaime del Arenal, no se trata de una Constitución en sentido estricto, “sino más bien de un plan de organización política y administrativa previo a la definitiva que revestiría el Imperio cuando se aprobara la Constitución.”<sup>11</sup>

El Estatuto se divide en 18 títulos y 81 artículos en donde se establecía que la forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El Imperio se componía por ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada

<sup>9</sup>Se hicieron diversos esfuerzos de recopilación entre los que destacan el de José Sebastián Segura, que cubre de 1856 a 1861, titulado *Código de la reforma ó colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, México, Imprenta Literaria, 1861. La segunda recopilación en esta materia fue la obra de Manuel Payno bajo el título de *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, a la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la iglesia...*, 2 vols., México, Imprenta de J. Abadiano, 1861. La tercera recopilación corresponde a la pluma del destacado jurista Blas José Gutiérrez Flores Alatorre y se conoce como *Nuevo Código de la Reforma* aunque lleva por título: *Leyes de reforma; colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año 1855 al de 1868*, 3 vols. en 5 ts., 1868-1870. Sobre desamortización la obra de Luis G. Labastida, *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, órdenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron las últimas*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.

<sup>10</sup>Su texto en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

<sup>11</sup>Jaime del Arenal Fenochio, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999, p. 299.

distrito en municipalidades. Se creaban, además, nueve departamentos ministeriales y un Consejo de Estado: ministro de la Casa Imperial, ministro de Estado, ministro de Negocios Extranjeros y Marina, ministro de Gobernación, ministro de Justicia, ministro de Instrucción Pública y Cultos, ministro de Guerra, ministro de Fomento y ministro de Hacienda.

En cuanto a la administración de justicia, ésta sería impartida de acuerdo con la Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio del 18 de diciembre de 1865, que integraba al Poder Judicial de la siguiente forma.<sup>12</sup>

1. Jueces municipales
2. Tribunales Correccionales
3. Tribunales Colegiados y Juzgados de Primera Instancia
4. Tribunales Superiores
5. Tribunal Supremo

Establece además, el Ministerio Público como órgano del gobierno y de la sociedad. Se trata de la Ley para la Organización del Ministerio Público de 19 de diciembre de 1865.<sup>13</sup>

Se establecen jueces privativos de hacienda pública y se reinstalan los ciertamente necesarios Tribunales Mercantiles. Se crea también un Tribunal de Cuentas para el examen y liquidación de las cuentas de todas las oficinas de la Nación.

El Título XV trata de las garantías individuales, por ejemplo las de igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, ejercicio de la libertad de culto e imprenta. Igualmente se garantizaba que las aprehensiones debían ser hechas por las autoridades competentes y mediante mandato escrito y firmado. Las garantías individuales se desarrollaron mediante una ley especial.

El Estatuto fue el reflejo de la preocupación por consolidar jurídicamente al Imperio, “lo que importaba entonces no era tanto cómo contar con una Constitución, sino tener una base legal que permitiera y facultara la ordenación de la vida política, administrativa y judicial”.<sup>14</sup>

Cabe destacar, con Jaime del Arenal, que el Estatuto tuvo vigencia práctica y validez jurídica, lo primero por que fue la base para la promulgación de diversas leyes que tuvieron plena vigencia en el Imperio, lo segundo porque se le reconoció esa validez jurídica tanto por autoridades como por los “miles de habitantes que aceptaron la forma monárquica de gobierno que éste sancionaba”.<sup>15</sup>

En ese año se publicó una colección relacionada con el Estatuto titulada *Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte,

<sup>12</sup>Su texto fue publicado en el *Boletín de las Leyes*, núm. 10, 18 de diciembre de 1865, pp. 513-540. También en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, tomo 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.

<sup>13</sup>Su texto en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, tomo 7, *op. cit.*, México, 1865.

<sup>14</sup>Jaime del Arenal Fenochio, “Estatuto...”, *op. cit.*, p. 306.

<sup>15</sup>*Ibidem*, p. 313.

Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865. Se trata de una breve recopilación que incluye las siguientes disposiciones:

1. Decreto sobre la Regencia del Imperio.
2. Reglamento para las Audiencias públicas Imperiales.
3. Orden Imperial del Águila Mexicana.
4. Orden Imperial de Guadalupe.
5. Orden Imperial de San Carlos.
6. Medalla Civil y Militar.
7. Cruz de Constancia.
8. Decreto nombrando al Ministro de la casa Imperial, Gran Canciller de la Orden de Guadalupe.
9. Reglamento del Consejo de Ministros.
10. Reglamento de Audiencias Ministeriales.
11. Decreto sobre el Gran Sello del Estado.
12. Creación del Consejo de Estado y su Reglamento.
13. Archivos generales del Imperio.
14. Comisarios y visitadores Imperiales.
15. Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales.
16. Cuerpo Diplomático y Consular.
17. Prefecturas Marítimas y Capitanías de Puerto.
18. Prefectos, subprefectos y Corporaciones Municipales.
19. Dirección de Puentes, Calzadas, Caminos de Fierro, etc.
20. Academia Imperial de Ciencias.
21. Junta de Colonización.
22. Reglamento de la Junta de Colonización.
23. Junta protectora de las clases menesterosas.
24. Ley Orgánica del Ejército.
25. Decreto sobre Guardia rural, móvil y estable.
26. Reglamento de la Guardia rural, móvil y estable.
27. Instrucciones relativas a la organización de la Guardia rural, móvil y estable.
28. Instrucciones del Emperador a los Prefectos Políticos.
29. Decreto sobre vagos.
30. Decreto creando una Casa de Inválidos.
31. División territorial.
32. Decreto sobre Tolerancia de Cultos.
33. Decreto sobre la Imprenta.

Como se puede observar, durante el Segundo Imperio se expidieron numerosas disposiciones de organización administrativa, guerra, marina, beneficencia, órdenes, comercio y protección al indígena,<sup>16</sup> a lo que hay que sumar una Ley sobre Garantías

<sup>16</sup>Véase Ángel Barroso Díaz, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, tomo I, México, Departamento de Derecho, Universidad

Individuales, otra sobre nacionalidad, sobre festividades nacionales, sobre beneficencia, una Ley sobre Trabajadores, Tribunales y Juzgados, Abogados, Notarios y Escribanos, Ley del Registro Civil, Ley sobre Tierras y Aguas, Salubridad Pública, y muchas otras más.

## El Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano

La Archiduquesa Carlota escribió un *Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano*, si bien esto, como señala Jaime del Arenal, “...no necesariamente obliga a concluir que fuera la autora del texto constitucional que contiene, pues bien pudo haberlo copiado de un ejemplar de autor diverso...”<sup>17</sup>

El documento está redactado en 14 páginas, dividido en nueve títulos a saber:

- Título I. Sin denominación
- Título II. Del Imperio
- Título III. Del Consejo de Estado
- Título IV. Del Senado
- Título V. Del Poder Judicial
- Título VI. De las Provincias y los Municipios
- Título VII. De la Hacienda
- Título VIII. De la Fuerza Pública
- Título IX. Disposiciones Generales y Transitorias.

Destaca Jaime del Arenal que para septiembre de 1863 ya existía el proyecto de Constitución, habiendo intervenido en su elaboración tanto Maximiliano de Habsburgo como José Manuel Hidalgo. El proyecto se presentó para su discusión a Napoleón III. Una copia del Proyecto se envió al Rey Leopoldo I de Bélgica.<sup>18</sup>

En cuanto a su contenido, cabe destacar los siguientes puntos:

### Título I

1. Se declara a la nación mexicana libre, soberana e independiente.
2. La igualdad ante la Ley de todos los mexicanos.
3. Ningún mexicano puede ser privado de su libertad sino con arreglo a las leyes.
4. No puede imponerse pena alguna sino por juez o tribunal competente.
5. No puede privarse a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa indemnización.

---

Iberoamericana, 1981. Asimismo Jaime del Arenal Fenochio, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991.

<sup>17</sup> Jaime del Arenal, “El proyecto de constitución del Segundo Imperio Mexicano: Notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, México, Escuela Libre de Derecho, 2000, p. 26. El texto del proyecto se transcribe por Jaime del Arenal en su trabajo citado, pp. 40-45.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 31.

6. La intolerancia religiosa.
7. Libertad de prensa.

#### Título II. Del Imperio

1. La forma de Gobierno es la del Imperio Constitucional.
2. Los poderes constitucionales del Emperador son hereditarios.
3. Inviolabilidad del Emperador y su familia.
4. Establecimiento de un catálogo de facultades exclusivas del Emperador entre las que destacan la facultad de promulgar leyes, conmutar o disminuir las penas, acuñar moneda, conceder títulos nobiliarios, conferir condecoraciones, iniciar leyes, declarar el estado de sitio de provincias o ciudades, mandar sobre las fuerzas de mar y tierra, declarar la guerra, firmar la paz, nombrar y revocar a sus ministros libremente y sancionar los acuerdos del Senado.

#### Título III. Del Consejo de Estado

1. Se crea un Consejo de Estado con consejeros ilimitados en su número.
2. Sus atribuciones son: preparar los proyectos de ley, de reglamentos para la administración pública y de resolver las dudas sobre legislación y administración por iniciativa del Emperador.

#### Título IV. Del Senado

1. En cuanto a su composición, éste se integra por los príncipes de la familia imperial que hubieren llegado a la mayoría de edad, los Cardenales, los Arzobispos y Obispos, los mariscales, los Rectores de las Universidades, los Presidentes del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Comercio, del de Minería, del de Cuenta, del Colegio de Abogados, del Protomedicato y de las Academias de Ciencias y Bellas Artes; los alcaldes primeros de las poblaciones que pasen de 40 mil almas. Asimismo de los representantes de la gran propiedad raíz o industrial hasta en número de 40, los representantes de los propietarios de terrenos cultivados y hasta el de 10 por los propietarios de terrenos industriales. Se compone también por 100 miembros vitalicios nombrados por el Emperador y 100 electos por el voto de sus conciudadanos en los Departamentos.
2. El Senado se reuniría cada dos años o bien de forma extraordinaria a convocatoria del Emperador.
3. Sus sesiones son públicas, excepto en los casos que su reglamento determinase otra cosa.
4. Tiene facultad para proponer al Emperador proyectos de ley de gran interés nacional.
5. Conoce de las iniciativas de reforma constitucional.
6. Discute y vota los proyectos de ley y de contribuciones y vota globalmente el presupuesto para cada ministerio.

#### Título V. Del Poder Judicial

1. No puede establecerse tribunal o jurisdicción contenciosa sino en virtud de ley.
2. Las audiencias de los tribunales serían públicas, salvo cuando haya peligro para el orden o la moral.

3. Toda sentencia debe ser fundada en ley y pronunciada en audiencia pública.
4. Magistrados y jueces son nombrados por el Emperador.
5. Los miembros del Tribunal Supremo y de las audiencias territoriales no pueden ser separados de sus destinos sino por delitos probados judicialmente.

#### Título VI. De las Provincias y los Municipios

1. Una ley secundaria fijará el gobierno interior de las provincias y facultades de los ayuntamientos. Dicha ley prevendrá:
  - a) La elección directa.
  - b) La facultad a las diputaciones provinciales y ayuntamientos para resolver todos los negocios de interés provincial o local.
  - c) La publicidad de las sesiones tanto de las diputaciones como de los ayuntamientos.
  - d) La intromisión del Emperador para impedir que una u otro se extralimiten o lastimen el interés general.
  - e) La obligación de reunir datos estadísticos.

#### Título VII. De la Hacienda

1. Las contribuciones deberán ser establecidas por ley.
2. Los impuestos para gastos del Estado deberán ser votados por el Senado.
3. No podrá establecerse privilegio alguno en materia de contribuciones.
4. Se pueden fijar exenciones temporales para favorecer la inmigración, el cultivo, la minería y nuevos edificios.

#### Título VIII. De la Fuerza Pública

1. Una ley secundaria se encargará de fijar el modo para reclutar el ejército, y las atribuciones y organización de la policía.
2. La Ordenanza Militar es el Código de la fuerza pública.

#### Título IX. Disposiciones Generales y Transitorias

1. El Imperio adopta para su pabellón los colores de la independencia nacional y por armas del Imperio el águila tradicional de México con la leyenda *equidad en la justicia*.
2. Nadie está obligado a obedecer una ley, reglamento o disposición de la administración pública mientras no haya sido publicada en la forma que la ley determine.
3. Todas las leyes y reglamentos existentes a la fecha continuarán siéndolo mientras no sean contrarios a la Constitución y no sean derogados legalmente.
4. La Constitución empezará a regir a partir de la fecha en que el Emperador la haya jurado.
5. La Regencia del Imperio gobernará el Estado hasta la llegada del Emperador, publicando sus decretos en nombre del mismo, sin perjuicio de su ratificación.

## La tarea codificadora

La codificación, civil, penal y mercantil, fue también objeto de los esfuerzos legislativos del Segundo Imperio. En las tres áreas se encontró solución a la carencia de códigos.<sup>19</sup>

### *La codificación civil*

Con la Constitución de 1857, si bien la facultad de expedir códigos correspondía a los estados, fue la Federación la que tomó la iniciativa codificadora.<sup>20</sup> El presidente Benito Juárez le encargó a Justo Sierra que llevara a cabo los trabajos para la elaboración de un proyecto de Código Civil. Esta obra, integrada por cuatro libros, fue terminada en 1860, y se imprimió y distribuyó para recibir las opiniones por parte del foro. Este proyecto se adoptó como Código Civil local por el Estado de Veracruz-Llave por decreto del 5 de diciembre de 1861. El proyecto de Justo Sierra<sup>21</sup> estaba integrado por disposiciones del Proyecto español de Código de García Goyena, de 1851, del Código Civil francés, de las Leyes de Reforma, de la Constitución de 1857, del Código Civil de Louisiana y de la Ley de Matrimonio Civil de 1859.<sup>22</sup>

El proyecto de Justo Sierra fue objeto de una minuciosa revisión que se puede dividir en tres etapas: la primera de 1861 a 1863, en que se turnó a una comisión revisora nombrada por el gobierno, integrada por José M. Lacunza, Pedro Escudero, Fernando Ramírez y Luis Méndez, que no pudo concluir sus trabajos debido a la Intervención Francesa. Una segunda etapa, de carácter privado se inició tiempo después de haberse constituido la Regencia, en julio de 1863, hasta noviembre de 1864.<sup>23</sup>

La tercera etapa, que es la que interesa para los efectos del presente estudio, se produjo durante el periodo del Emperador Maximiliano de Habsburgo.

El 28 de noviembre de 1864, con la idea de terminar con las dudas sobre las leyes de sucesiones por testamento y *ab intestato*, aunado a la necesidad de uniformar la legislación de la materia en el Imperio, se decretó que en tanto se publicaba el Código Civil del Imperio, se observase la ley de 10 de agosto de 1857 sobre sucesiones *ex testamento* y *ab intestato*.<sup>24</sup>

<sup>19</sup>Sobre el proceso de codificación civil, penal, mercantil, procesal, minera y de correos en México, tanto a nivel federal como estatal véase Óscar Cruz Barney, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, así como del mismo autor *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004.

<sup>20</sup>María del Refugio González, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, p. 127.

<sup>21</sup>Rodolfo Batiza, “Las fuentes de la codificación civil en la evolución jurídica de México”, en José Luis Soberranes Fernández (coord.), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 155.

<sup>22</sup>Rodolfo Batiza, *Las fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979, pp. 13-16 y 28.

<sup>23</sup>Batiza, “Las fuentes de la codificación...”, *op. cit.*, p. 156.

<sup>24</sup>*Sucesiones. — Entretanto se promulga el Código Civil del Imperio, se observará la ley de 10 de Agosto de 1857 de sucesiones ex-testamento y ab-intestato*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea*

En una carta del Emperador fechada el 21 de diciembre de 1865 y dirigida al Ministro de Justicia del Imperio, Pedro Escudero y Echánove, se fijó el mecanismo de revisión del proyecto de Código de Justo Sierra<sup>25</sup> y que culminó con la promulgación de los dos primeros libros del *Código Civil del Imperio Mexicano de 1866*, el primer libro el día 6 y el segundo el día 20 de julio de ese año.

El tercer libro estaba ya listo para darse a la imprenta y al cuarto le faltaban las correcciones de estilo, sin que alcanzaran a publicarse dado que poco después cayó la capital mexicana en poder de las fuerzas republicanas.<sup>26</sup>

Las fuentes utilizadas por la comisión redactora fueron el Código Civil francés, las Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español por D. Florencio García Goyena de 1852;<sup>27</sup> la Ley Orgánica del Registro Civil de 1859, la Ley de Sucesiones de 1857, la Ley Orgánica del Registro Civil de 1857, el Reglamento de Jueces del Estado Civil de 1861, las obras doctrinarias como el *Diccionario* de Escriche,<sup>28</sup> el Sala<sup>29</sup> y el *Febrero Mexicano*,<sup>30</sup> las Leyes de Reforma, la *Suma Teológica* de Santo Tomás de Aquino, así como las obras de Elizondo,<sup>31</sup> Antonio Gómez,<sup>32</sup> Juan de Hevia Bolaños,<sup>33</sup> Covarrubias, Azevedo, Troplong, Alciato, Cuyacio, Grocio, Bártolo, Heinecio, Pufendorf, Vinnio, y otros.<sup>34</sup>

---

*Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, núm. 215, tomo III, México, Imprenta Literaria, 1863-1865.

<sup>25</sup> Véase “Carta del Emperador sobre la formación y promulgación del Código Civil”, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-julio de 1866.

<sup>26</sup> José Luis Soberanes Fernández, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, núm. 10, año X, México, 1986, p. 380.

<sup>27</sup> Véase Florencio García Goyena, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

<sup>28</sup> Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense... con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837.

<sup>29</sup> Juan Sala, *Ilustración del derecho real de España, ordenada por Don Juan Sala, Reformada y añadida con varias doctrinas y disposiciones del derecho novísimo, y del patrio*, 5 ts., Méjico, Imprenta de Galván, a cargo de Mariano Arévalo, 1831.

<sup>30</sup> *Febrero Mejicano ó sea La Librería de Jueces, Abogados y Escribanos que refundida, ordenada bajo nuevo método, adicionada con varios tratados y con el Título de Febrero Novísimo, dió a luz D. Eugenio de Tapia, nuevamente adicionada Con otros diversos tratados, y las disposiciones del Derecho de Indias y del Patrio, por el Lic. Anastacio de la Pascua*, 9 ts., Méjico, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1834. O bien el *Nuevo Febrero Mexicano*, 4 ts., México, Publicado por Mariano Galván Rivera, Impreso por Santiago Pérez, 1851.

<sup>31</sup> Francisco Antonio de Elizondo, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6ª reimpresión, Madrid, Viuda e Hijo de Marín, MDCCXCII.

<sup>32</sup> Antonio Gómez (1502-1562), precursor del derecho penal español que, además de comentar las *Leyes de Toro*, escribió las *Variae Resolutiones*, que se siguieron publicando hasta finales del siglo XVIII y que se tradujeron parcialmente al castellano en México en el siglo XIX.

<sup>33</sup> Autor de la *Curia Philipica*, Madrid, Josef Doblado, 1783.

<sup>34</sup> Batiza, *Las fuentes...*, *op. cit.*, pp. 3-16 y 28.

## La codificación mercantil

Después de consumada la Independencia de México, las Ordenanzas de Bilbao, conjuntamente con las Reales Cédulas de Erección de los Consulados de México, Veracruz y Guadalajara (que era la utilizada por el Consulado de Puebla), se constituyeron en el cuerpo de leyes de comercio que rigió en el país,<sup>35</sup> con excepción de lo relacionado con la organización de los consulados, pues éstos fueron suprimidos por decreto del 16 de octubre de 1824,<sup>36</sup> amén de otras materias.<sup>37</sup> Se dispuso, además, que los pleitos que se suscitaren en territorios federales en materia mercantil se determinarían por los alcaldes o jueces de letras en sus respectivos casos; éstos se asociarían con dos colegas que escogerían entre cuatro propuestos por las partes, arreglándose según las leyes vigentes en la materia.<sup>38</sup>

Posteriormente, el 15 de noviembre de 1841 se emitió el Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles, en cuyo artículo 70 se estableció que los tribunales mercantiles se arreglarían en la decisión de los negocios de su competencia a las Ordenanzas de Bilbao en lo que no estuvieran derogadas.<sup>39</sup>

A mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador; en ella se pedía la vigencia de la Constitución de 1824. Los levantados desconocieron al presidente Mariano Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asumió el poder quien había sido presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos.<sup>40</sup> Éste disolvió el Congreso y rechazó el Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de Guerra de Arista y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna. Ceballos renunció y regresó a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones gracias a las cuales volvió al poder, el 17 de marzo de 1853, Antonio López de Santa Anna. Éste nombró a Lucas Alamán jefe de su gabinete y ministro de Relaciones Exteriores hasta que fallece el 2 de junio de 1853 sucediéndole

<sup>35</sup>Que en el caso de España se ha afirmado que constituyeron el “verdadero código mercantil español, cuyas disposiciones citaban los letrados, y por las que fallaban los tribunales”, véase José María Ros Biosca, *Código de Comercio reformado según el decreto-ley de 6 de diciembre de 1868; concordado y anotado*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1878, p. XXVIII.

<sup>36</sup>Véase “Decreto del 16 de octubre de 1824, supresión de los consulados”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo I, p. 788. Véase también Guillermo Tardiff, *Historia general del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847*, tomo I, México, 1968, p. 596.

<sup>37</sup>Véase “Decreto del gobierno del 26 de diciembre de 1843. Libros que ha de llevar todo comerciante, balance que ha de hacer, y se suprimen los artículos 8º, 9º y título 9º de las Ordenanzas de Bilbao”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 4, p. 705.

<sup>38</sup>Véase también Florentino Mercado, *Libro de los códigos, ó prenaciones sintéticas de codificación romana, canónica, española y mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, p. 565.

<sup>39</sup>“Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles del 15 de noviembre de 1841”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 4, pp. 51-76.

<sup>40</sup>Lilia Díaz, “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, tomos 2, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1981, pp. 821-824.

en el cargo Manuel Díaz Bonilla.<sup>41</sup> Colaboraron en el gobierno de Santa Anna, además de Alamán, José M. Tornel, Antonio Haro y Tamariz y Teodosio Lares. Durante ésta, que fue la última dictadura de Santa Anna, el 16 de mayo de 1854 se publicó el primer Código de Comercio mexicano,<sup>42</sup> inspirado fundamentalmente en el Código francés,<sup>43</sup> y en el español del 30 de mayo de 1829, de Sáinz de Andino.<sup>44</sup> El Código de Comercio del 16 de mayo de 1854, o Código Lares fue de vigencia general.<sup>45</sup>

El 1 de marzo de 1854 un grupo de opositores a Santa Anna, comandados por Ignacio Comonfort y Florencio Villarreal proclamaron el Plan de Ayutla, que pedía su destitución, el nombramiento de un presidente provisional y un nuevo Congreso Constituyente. El 9 de agosto Santa Anna salió de la ciudad de México y días después en Perote redactó su renuncia a la presidencia. Finalmente, Juan Álvarez quedó como presidente interino el 4 de octubre de 1855 y el gobierno residió en la ciudad de Cuernavaca, donde formó su gabinete y designó a Comonfort ministro de Guerra, a Ponciano Arriaga en Fomento, Melchor Ocampo en Relaciones y Benito Juárez en Justicia y Asuntos Eclesiásticos.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, los liberales desconocieron la legislación expedida durante este periodo, salvo el Código Lares.

El Código Lares fue puesto en vigor durante el Segundo Imperio mediante decreto del 15 de julio de 1863 y con él los Tribunales Mercantiles.<sup>46</sup>

Cabe señalar que en la República, estuvo vigente en algunos Estados como Puebla, Michoacán y México. Posteriormente, el Código de Comercio de 1854 dejó de estar en vigor y se aplicaron en su lugar nuevamente las Siete Partidas y las Ordenanzas de Bilbao. Sobre el Código Lares se decía que “tomado de otros varios y especialmente del francés, dejaba mucho que desear; pero su derogación, sin haber sido sustituido oportunamente, ha perjudicado el comercio”.<sup>47</sup>

## Codificación penal

El primer intento codificador en México en materia penal se conoce como Bosquejo o Plan General de Código Penal para el Estado de México, de 1831, que fue elaborado

<sup>41</sup> En ese año surgió un nuevo conflicto con Estados Unidos de América por la ocupación de La Mesilla por parte del gobernador de Nuevo México, quien declaró que les pertenecía. Después de negociar con Washington, el territorio en cuestión pasó a ser de Estados Unidos a cambio de 10 millones de pesos.

<sup>42</sup> Sobre éste, véase José J. Tornel y Mendívil, *Manual de derecho mercantil mexicano, o sea el Código de Comercio de México puesto en forma de diccionario*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

<sup>43</sup> Véase la obra de J. G. Loçrè, *Ésprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, tomo 3, París, Garnery, 1811.

<sup>44</sup> *Código de Comercio Decretado, Sancionado y Promulgado en 30 de mayo de 1829*, París, Librería de Rosa, 1830.

<sup>45</sup> *Código de Comercio de México*, Imprenta de José Mariano Lara, México, 1854. Éste se mandó observar por decreto del 27 de mayo de 1854. Existe una edición poblana de este código, en la Tipografía de Atenógenes Castillero, 1854.

<sup>46</sup> Véase Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 61.

<sup>47</sup> Vicente Gómez Parada, “Historia del Comercio y de su Legislación”, *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, tomo V, núm. 101, México, domingo 31 de octubre de 1875, p. 402.

por Mariano Esteva, Agustín Gómez Eguiarte, Francisco Ruano y José María Heredia. Estaba conformado por un Título Preliminar y una Primera y Segunda Partes, que incluían, respectivamente: “Delitos contra la sociedad” (Parte Primera) y “Delitos contra los particulares” (Parte Segunda).<sup>48</sup>

Posteriormente, en el Estado de Veracruz, el 15 de septiembre de 1832 fue enviada, al Cuarto Congreso Constitucional del Estado, la Primera Parte de un Proyecto de Código Penal y el 15 de noviembre del mismo año, fue entregada la Segunda Parte. El proyecto fue estudiado por una Comisión de diputados integrada por Bernardo Couto, Manuel Fernández Leal, José Julián Tornel y Antonio María Solorio.<sup>49</sup> El 28 de abril de 1835 entró en vigor el Proyecto de Código Penal de 1832, constituyendo así el primer Código Penal Mexicano; en 1849 fue modificado.

El Código Penal de 1835 estaba compuesto de tres partes: la Parte Primera, “De las penas y de los delitos en general”; la Parte Segunda, “De los delitos contra la sociedad”, y la Parte Tercera, referida a los “Delitos contra los particulares”.

Por encargo de la Legislatura del Estado de Veracruz de 1848, José Julián Tornel, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formuló el Proyecto de Código Criminal y Penal, compuesto de 689 artículos, de los cuales correspondían 189 a la Parte General y los restantes, del 190 al 689, a la Parte Especial. Los entregó a la mencionada legislatura en noviembre de 1851 y enero de 1852, pero no tuvo acogida por parte de los legisladores, que lo devolvieron a su autor el 14 de julio de 1853.

Más adelante y siendo gobernador del Estado de Veracruz, Francisco H. y Hernández, mediante Decreto del 17 de diciembre de 1868, se estableció que los proyectos de Código Civil, Penal y de Procedimientos presentados por Fernando J. Corona, tendrían vigencia y comenzarían a observarse en la sustanciación y decisión de los negocios judiciales desde el 5 de mayo de 1869.

En el Estado de Durango se preparó un Proyecto de Código Criminal,<sup>50</sup> obra de José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Si bien se sometió a discusión, no fue aprobado por la legislatura local.<sup>51</sup>

Bajo la presidencia de Benito Juárez se ordenó que se nombrara una comisión para elaborar un Proyecto de Código Penal. Así el ministro de Justicia, Jesús Terán, formó, en 1861, una comisión integrada por los licenciados Urbano Fonseca, José María Herrera

<sup>48</sup>Una reseña de la codificación penal en José Ángel Ceniceros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, México, Ediciones Botas, 1934.

<sup>49</sup>Celestino Porte Petit Candaudap, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965, p. 12.

<sup>50</sup>Véase *Proyecto de Código Criminal para el Estado de Durango. Formado en cumplimiento de los decretos de su Honorable Legislatura de 4 y 28 de febrero de 1848, por los CC. José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Mismo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.

<sup>51</sup>José Fernando Ramírez, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850) por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va ordenada con un plano y dos vistas de la Capital*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851, p. 34.

y Zavala, Ezequiel Montes, Manuel Zamacona y Antonio Martínez de Castro. Tiempo después Carlos Ma. Saavedra sustituyó a Ezequiel Montes.

La comisión trabajó hasta 1863, y tuvo que interrumpir sus labores por la Invasión Francesa.

Durante el Segundo Imperio el Emperador nombró una comisión formada por Teodosio Lares, Urbano Fonseca y Juan B. Herrera, para que redactaran un Código Penal y de Procedimientos Penales. Los trabajos realizados no llegaron a la luz debido a la caída del Imperio y restablecimiento de la República. Se dictaron igualmente disposiciones en materia penal y penitenciaria (13 de mayo, 3 de octubre y 24 de diciembre de 1865).

Mientras tanto, los Códigos de Instrucción Criminal y Penal franceses de 1865 y 1866 respectivamente (cuya traducción al castellano, ordenada por Maximiliano, realizaron el general Manuel Zavala, el coronel José Ignacio Serrano y el teniente coronel Prudencio Mesquia), que también conformaron la comisión nombrada al efecto, se aplicaron en México.<sup>52</sup>

Una vez restablecida la República, Juárez por intermedio del ministro de Justicia, Ignacio Mariscal, mandó el 28 de septiembre de 1868, que se integrase y reorganizase la comisión redactora del futuro Código Penal, con objeto de continuar los trabajos que se habían interrumpido. Los nombramientos recayeron en las personas de Antonio Martínez de Castro como presidente, y Manuel Zamacona, José María Lafragua, Eulalio María Ortega como miembros de la misma y de Indalecio Sánchez Gavito, como secretario.<sup>53</sup>

### El régimen jurídico del comercio exterior

Durante la Regencia y el Segundo Imperio, se mantuvo en vigor la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 31 de enero de 1856 y se expidieron diversas disposiciones en materia de comercio exterior. Señala María José Rhi Sausi Garavito que la Regencia expidió 46 disposiciones de carácter fiscal y 38 durante 1864, bajo el Imperio, 13 de las cuales tuvieron que ver con el comercio. En 1865 se expidieron 32 relativas a impuestos, 16 de las cuales se referían nuevamente al comercio. Si bien, pese a los esfuerzos imperiales, la administración fiscal no parecía tener el orden deseado.<sup>54</sup>

El 1 de mayo de 1863 el General de División Forey, Comandante en Jefe del Cuerpo Expedicionario francés en México, ante la reducción de derechos de importación otor-

<sup>52</sup> José de Jesús Ledesma Uribe, "Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX", en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, tomo II, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1981, p. 644.

<sup>53</sup> Celestino Porte Petit Candaudap, *Apuntamientos de la parte general de derecho penal I*, 20ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 43-46.

<sup>54</sup> María José Rhi Sausi Garavito, "El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México", en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 248-259

gada por el gobierno de Juárez, expidió un decreto<sup>55</sup> en cuyo artículo 1º se estableció que todas las mercancías importadas por los puertos bajo el poder del gobierno juarista y fueren luego internados a territorios controlados por Francia, pagarían íntegros los derechos de importación.

Asimismo, en su artículo 2º se concedió una rebaja del 50 por ciento en los derechos de importación para las mercancías que entraren por el puerto de Veracruz.<sup>56</sup> El decreto en cuestión se publicó en la Ciudad de México hasta el 28 de julio siguiente. La Regencia del Imperio a través de la Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda decidió el 7 de agosto que el artículo 1º del mencionado decreto no entrase en vigor sino hasta el 1 de noviembre de ese año.<sup>57</sup>

Dos días antes, el 5 de agosto de 1863 y en consideración de los perjuicios que había resentido el comercio por no haber recibido oportunamente las mercancías que se encontraban almacenadas en el puerto de Veracruz, la Regencia del Imperio decretó la exención del pago del derecho adicional de mejoras materiales a las mercancías importadas por dicho puerto, desde el 1 de enero de 1862 hasta el 8 de julio de 1863 y no internadas hasta esta última fecha.<sup>58</sup>

El 9 de mayo de 1864 se señaló el pago del derecho que debían satisfacer algunos de los efectos que se importaron por otro decreto del 25 de enero anterior. El 4 de agosto se estableció que el derecho a pagar conforme al decreto del mes de mayo sería del 30 por ciento *ad valorem*,<sup>59</sup> 25 por ciento debía pagarse en pesos fuertes y el resto en moneda menuda.<sup>60</sup>

Tras el arribo del Emperador y la Emperatriz, el 29 de junio de 1864 cesó el bloqueo en todos los puertos del Imperio tanto en el Pacífico como en el Golfo de México, lo que fue comunicado a las respectivas aduanas marítimas para todos los efectos correspondientes.<sup>61</sup>

En materia de impuestos internos, el 5 de octubre de 1864 se autorizó al Prefecto superior político de Guanajuato el cobro de un 1 por ciento sobre valor factura a los

<sup>55</sup> Los decretos expedidos por Forey fueron adoptados como decretos del gobierno mexicano por decreto del Supremo Poder Ejecutivo Provisional de fecha 1 de julio de 1863. Véase *Decretos expedidos por la Intervención. Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 42.

<sup>56</sup> *Derechos de importación. —Se pagarán íntegros por las mercancías que se internen á lugares sujetos a la Intervención, después de haber sido importadas por los puertos que se hallen en poder del enemigo. —Se reducen á una mitad los derechos referidos por mercancías importadas por Veracruz. —Condiciones para gozar de este beneficio. —Penas —medidas para facilitar transportes*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 1.

<sup>57</sup> *Derechos de importación. Desde el 1 de noviembre surtirá sus efectos el artículo 1 del decreto de 1 de mayo de este año*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 93.

<sup>58</sup> *Derecho adicional de mejoras materiales. Libres de pagarlo las mercancías que refiere*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 92.

<sup>59</sup> *Comercio. Se le concede un plazo de cuarenta días contados desde el 17 de Mayo en que se publicó la ley de 9 del mismo mes en el Periódico Oficial. — Los efectos de que se habla en esa ley pagarán 30 por 100 sobre su valor*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 73.

<sup>60</sup> *Derechos de Importación. — El pago del veinticinco por ciento de estos derechos se hará en las aduanas marítimas y fronteras en pesos fuertes. — Modo de hacer el pago de los derechos que se causen en las administraciones de rentas interiores. — Queda derogado el decreto de 17 de Mayo del presente año*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 112.

<sup>61</sup> *Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del Imperio*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 68.

efectos extranjeros para proveer a los fondos municipales de Irapuato.<sup>62</sup> Para el municipio de Alvarado en Veracruz se concedió el aumento de un 1 por ciento al cobro que se hacía a los efectos extranjeros a fin de impulsar las mejoras materiales de la población.<sup>63</sup>

El 23 de noviembre de ese año se decretó el cese de la rebaja del 50 por ciento establecida en el decreto ya citado del 1 de mayo de 1863, restableciéndose las tarifas establecidas en la Ordenanza de 1856.

El 28 de enero de 1866 el Emperador concedió una rebaja al pago de derechos por los efectos importados en la Península de Yucatán por los puertos de Sisal y de Campeche. Desde el día de la publicación del decreto respectivo, solamente pagarían el 60 por ciento de los derechos de importación señalados en la Ordenanza de 1856, quedando libres de pago de los derechos de internación y contra-registro. La harina extranjera pagaría un derecho especial de cuatro pesos por quintal neto como único derecho.

Los efectos que, introducidos por Yucatán beneficiándose de la rebaja señalada pasaren a otros Departamentos del Imperio, deberían de pagar el 40 por ciento restante de los derechos de importación, más los de internación y registro.

Los frutos y efectos nacionales que se exportaren por los puertos señalados pagarían un 5 por ciento sobre su aforo, con excepción del Palo de Tinte que seguiría pagando el que tenía fijado hasta la fecha.<sup>64</sup>

Los derechos de internación y contra-registro se modificaron mediante decreto de fecha 10 de febrero de 1866, debiéndose cobrar al mismo tiempo y con el mismo título que el derecho principal de importación y demás derechos adicionales. Una vez satisfecho el pago de derechos, las mercancías se debían acompañar de un pase que acreditase dicho pago, para que al llegar a su destino y antes de su descarga por el consignatario, la Administración de rentas los amortizara y devolviera a la oficina que los expidió, dando recibo de ellos al señalado consignatario.<sup>65</sup>

Para la mejor observancia de este decreto, el 23 de febrero siguiente se expidió el Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contra-registro y adicionales, dividido en 22 artículos.<sup>66</sup>

El 19 de marzo de 1865 se restablecieron las dos Direcciones de Aduanas del Golfo y el Pacífico, señalándose sus atribuciones por decreto del 10 de febrero de 1866.<sup>67</sup> En esa misma fecha se decretaron los sueldos de las Aduanas de la Dirección del Golfo

<sup>62</sup> *Impuesto. Se autoriza el uno por ciento sobre el valor de las facturas de efectos extranjeros*, en *op. cit.*, tomo III, núm. 134.

<sup>63</sup> *Efectos extranjeros. Se les aumenta el uno por ciento para impulsar las obras materiales de Alvarado*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 211.

<sup>64</sup> Decreto Núm. 184, 23 de enero de 1866, Rebaja de derechos concedida á los efectos que se importen y exporten en Yucatán, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.

<sup>65</sup> Decreto núm. 191, 10 de febrero de 1866, Modificaciones en el pago de los derechos de internación y contra-registro, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.

<sup>66</sup> Decreto núm. 198, 23 de febrero de 1866, Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contra-registro y adicionales, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>67</sup> Decreto núm. 192, 10 de febrero de 1866, Atribuciones de los directores de las Aduanas del Golfo y del Pacífico, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

de México<sup>68</sup> y la correspondiente planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico se publicaron el 15 de junio de ese año.<sup>69</sup>

El 6 de junio de 1866 se permitió que por vía de gracia y como un privilegio especial se descargasen cuatro o cinco buques con efectos extranjeros por Puerto Ángel en el Departamento de Oaxaca. El despacho de las mercancías y el cobro de los derechos se debían hacer por el Administrador General de Rentas de dicho Departamento conforme a la Ordenanza de 1856 y demás disposiciones posteriores.<sup>70</sup>

El puerto de Matamoros y todos los de la frontera del norte, sustraídos a la obediencia del gobierno Imperial se declararon cerrados en tanto no se restableciera el imperio de la ley.<sup>71</sup>

### La defensa costera y el combate al contrabando

El gobierno del Imperio estaba a cargo del Emperador por medio de un ministerio compuesto por nueve departamentos ministeriales, entre ellos se encontraban el de Negocios Extranjeros y Marina, el de Justicia y el de Guerra. En materia de justicia militar estuvo vigente el Código de Justicia Militar del Ejército Francés,<sup>72</sup> que fue traducido al castellano por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra.

Se estableció la organización de la marina, de las jurisdicciones de marina, y de las prefecturas de marina y capitanías de puertos que establecen un marco jurídico propio.

En el Estatuto se crearon las prefecturas marítimas y capitanías de puertos. A las prefecturas les estaba encomendada la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos concernientes a la marina y el ejercicio de la justicia marítima. Por su parte las capitanías de puerto se encargaban de todo lo concerniente a la policía de la rada y puerto y de la ejecución de los reglamentos marítimos relativos a la navegación y al comercio.<sup>73</sup>

El Departamento de Marina, dentro del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, se regía por su Reglamento interior del 1 de noviembre de 1865, así como por el decreto de misma fecha que establecía su planta.<sup>74</sup> Además, debía sujetarse a lo

<sup>68</sup>Decreto núm. 193, 10 de febrero de 1866, Planta de sueldos de las Aduanas sujetas á la Dirección del Golfo de México, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>69</sup>Decreto núm. 238, 15 de junio de 1866, Planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico, en *Boletín de las Leyes*, núm. 13, junio de 1866.

<sup>70</sup>Decreto núm. 232, 6 de junio de 1866, Permiso concedido para la descarga de los efectos extranjeros por el punto llamado Puerto Ángel, en *Boletín de las Leyes*, núm. 12, abril-junio de 1866.

<sup>71</sup>Decreto Núm. 259, 9 de julio de 1866, Clausura del puerto de Matamoros y de todos los de la frontera del Norte sustraídos de la obediencia del Gobierno, en *Boletín de las Leyes*, núm. 15, julio de 1866.

<sup>72</sup>*Código de justicia militar del Ejército Francés traducido al castellano de orden de S.M.: el Emperador Maximiliano I, por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra, Que compusieron la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de Miguel Zornoza, 1864.

<sup>73</sup>*Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, tít. I, art. 5º y tít. VIII, art. 27.

<sup>74</sup>Son el Reglamento interior del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, en Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio; y el Decreto del 1 de

dispuesto por el Reglamento general sobre organización de los Ministerios,<sup>75</sup> y por el Decreto sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales.<sup>76</sup> Dentro de las atribuciones del Departamento de Marina estaban las siguientes:

1. Formar y organizar todo el personal de la marina.
2. Concertar los movimientos marítimos de los buques, las operaciones militares, los armamentos y desarmamentos.
3. Todo lo relativo al servicio de los naufragios y averías de los buques.<sup>77</sup>

Las atribuciones y número de las prefecturas marítimas se crearon mediante decreto el día 12 de octubre de 1865.<sup>78</sup> Se establecieron tres prefecturas, una en Veracruz, otra en Acapulco y otra en Mazatlán. Era obligación de los prefectos vigilar la ejecución de las leyes, reglamentos y decretos concernientes a la Marina del Imperio.

El Segundo Imperio expidió una serie de disposiciones que establecían la organización de las matrículas de mar, las patentes de navegación, el combate al contrabando, y el armamento de buques comerciales.<sup>79</sup>

El decreto sobre las matrículas de mar marcaba cuatro clases genéricas de matrículas para:<sup>80</sup>

1. Solteros;
2. Viudos sin hijos;
3. Casados sin hijos; y
4. Padres de familia

Se establecía que la segunda clase de matriculados no podía ser llamada al servicio sino hasta haber agotado la primera, y así sucesivamente.<sup>81</sup>

En el decreto se establecía que el territorio marítimo se dividía en tres distritos, cada uno tenía por capital la residencia de los prefectos marítimos. Cada distrito se habría de dividir en subdistritos y cada subdistrito en cuarteles.<sup>82</sup> Las disposiciones que se opusieran al decreto quedaron derogadas.

---

noviembre de 1865 sobre la planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>75</sup> Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre organización general de los Ministerios, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>76</sup> Decreto del 10 de abril de 1865 sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>77</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>78</sup> Decreto sobre las atribuciones de las Prefecturas marítimas, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3.

<sup>79</sup> Aunque en este caso, el armamento era únicamente para fines de comercio, no de guerra. Véase el Decreto para la libertad del armamento marítimo, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3.

<sup>80</sup> Para esas fechas ya se habían suprimido las matrículas de mar por el gobierno de Ignacio Comonfort, como veremos más adelante.

<sup>81</sup> Organización de las matrículas para el alistamiento de la gente de mar, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3, tít. I, art. 1º.

<sup>82</sup> *Ibidem*, tít. I, art. 4º.

Los buques de comercio debían contar con la patente de navegación respectiva, firmada por el Emperador y expedida por la autoridad marítima del puerto de partida o por los cónsules mexicanos en puertos extranjeros, quienes podían expedir patentes provisionales para el viaje directo al puerto del Imperio de embarcaciones adquiridas en el extranjero.<sup>83</sup> Este decreto derogó en su artículo 11 de manera expresa al Decreto del 8 de enero de 1857 que reglamenta las patentes de navegación.

Por otra parte, para el combate al contrabando se dispuso el establecimiento de una escuadrilla guardacostas para el Océano Pacífico y otra para el Atlántico. Era atribución de cada prefecto marítimo la sobrevigilancia de las costas de cada distrito, que debía hacerse en el Golfo de México, mediante dos goletas de cuando menos 73 toneladas de porte y un vapor de 200 toneladas cuando menos. Para el Pacífico las goletas debían ser de 42 a 50 toneladas y el vapor de 150 toneladas.<sup>84</sup>

En cuanto a las presas hechas por los buques guardacostas, las tres cuartas partes de su producto debían ingresar a las cajas del Estado y la cuarta parte restante era para los apresadores. La distribución de las presas se debía hacer cada año por distritos de sobrevigilancia, de acuerdo con los grados de los apresadores. Para el comandante del distrito se fijaban cuatro partes, para los oficiales y subalternos tres partes y para los cabos, marineros y agentes embarcados una parte.

## Recopilaciones de legislación imperial

La vasta obra legislativa del Segundo Imperio Mexicano, al igual que el resto de la legislación mexicana en el siglo XIX, fue recopilada en diversos esfuerzos de editores e impresores.

Durante la intervención francesa José Sebastian Segura publicó el *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, ó sea código de la restauración. Colección completa de las leyes demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el supremo poder ejecutivo provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastian Segura*, México, Imprenta Literaria, 1863-1865, 4 vols.

Otra recopilación de gran importancia fue la *Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio, 1865*, México, Imprenta de Andrade y Escalante (también en la Imprenta de Ignacio Cumplido), México, 1865-1866, 8 vols.

También se publicó una colección hecha por Manuel Rincón en un solo volumen titulada *Leyes, decretos, circulares y providencias de la intervención, el supremo poder ejecutivo provisional, la regencia y el imperio*, Impresa por Manuel Rincón, Oaxaca, 1865.

<sup>83</sup> Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre patentes de navegación, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, op. cit., t. 3, arts. 1º y 6º.

<sup>84</sup> Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre el establecimiento de buques guarda costas, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, op. cit., 1865, t. 3, art. 1º. El 12 de octubre de ese año, el ministro de Negocios Extranjeros y Marina giró instrucciones a los prefectos marítimos para el establecimiento de los guardacostas.

Otra colección igualmente parcial, también en un solo volumen, fue la ya citada de *Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865.<sup>85</sup>

## La caída del Segundo Imperio

A principios de 1866 Maximiliano recibió la noticia del inminente retiro de las tropas francesas que le apoyaban, por lo que inició gestiones tendientes a renovar el apoyo recibido. Almonte se entrevistó con Napoleón III, quien se negó a revocar la orden de repatriación de las tropas. Maximiliano, al ver que no podía sostenerse por más tiempo, abdicó, pero la Emperatriz le convenció de lo contrario y se ofreció a ir a Europa a solicitar el apoyo necesario. Sin embargo, a finales de septiembre de ese año, Maximiliano recibió la noticia del fracaso de las conversaciones de Carlota con Napoleón III, el cual, poco tiempo después le envió una carta solicitándole que abdicara. Maximiliano se dirigió a Orizaba para recibir mayores noticias de la Emperatriz.

Al regresar a México, el Emperador hizo los arreglos para recibir a la legión austriaca que estaría a su servicio y las fuerzas belgas que servirían de guardia personal de la Emperatriz; esta guardia llegó al país en diciembre de 1866. Además contaba con batallones negros de La Martinica, Sudán y Abisinia, que sirvieron en la región del trópico. Las tropas imperiales empujaron a Juárez a Chihuahua, en donde estableció su gobierno, con lo que se consideró prácticamente un hecho la derrota de los liberales. Sin embargo, ante la noticia del inminente retiro de las fuerzas extranjeras, las tropas liberales empezaron a obtener una serie de triunfos sobre ellas. Miramón y Márquez arribaron a Veracruz en noviembre y se entrevistaron con Maximiliano, aconsejándole que no abdicara y ofreciéndole su apoyo. En enero de 1867 Miramón organizó un cuerpo del Ejército y se apoderó de Zacatecas, que abandonó al saber que sería atacado por los republicanos. Días después se enfrentó con el general Escobedo en San Jacinto y fue derrotado.

Estados Unidos siempre se negó a reconocer al Imperio, pese a los intentos de Maximiliano por conseguirlo. Además, Estados Unidos manifestó su oposición al envío de tropas austriacas en sustitución de las francesas; esta actitud terminó por conseguir la suspensión del envío de los voluntarios austriacos a México. Napoleón III decidió retirar el cuerpo expedicionario francés en conjunto, para evitar los riesgos a que se verían sujetos los cuerpos restantes si la evacuación se hiciera por grupos. Así, del 13 de febrero al 12 de marzo de 1867, las tropas francesas abandonaron territorio nacional y dejaron al Emperador a su suerte. En esos momentos, el Imperio controlaba las ciudades de México, Puebla, Veracruz, Querétaro y Morelia.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> *Las disposiciones dictadas por el gobierno itinerante de Juárez entre 1863 y 1867 se reunieron en la Colección de leyes, decretos y circulares expedidas por el supremo gobierno de la República. Comprende desde su salida de la capital en 31 de mayo de 1863 hasta su regreso a la misma en 15 de julio de 1867, 3 vols., México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1867.*

<sup>86</sup> Díaz, *op. cit.*, pp. 884-892.

Maximiliano se puso al frente de las tropas imperiales que irían a combatir a las republicanas en el interior del país. Las tropas de Maximiliano se reunieron en Querétaro para hacer frente a las fuerzas de Mariano Escobedo y Ramón Corona. El sitio de Querétaro se inició el 6 de marzo, con considerables pérdidas para los republicanos. Mientras tanto, la ciudad de México era rodeada por las fuerzas de Porfirio Díaz, que impedían el auxilio a Querétaro, la que cayó el día 15 de mayo. Maximiliano y sus oficiales fueron juzgados de acuerdo a la ley de 25 de enero de 1862. Su ejecución tuvo lugar el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas. Por su parte, Porfirio Díaz entró en la ciudad de México el 21 de junio y Juárez un mes después.

### Fuentes consultadas

- ARENAL FENOCHIO, Jaime del, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991.
- , “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999.
- , “El proyecto de Constitución del Segundo Imperio Mexicano: Notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, México, Escuela Libre de Derecho, 2000.
- BARROSO DÍAZ, Ángel, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, núm. 13, t. I, 1981.
- BATIZA, Rodolfo, “Las fuentes de la codificación civil en la evolución jurídica de México”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- , *Las fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979.
- Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del Imperio*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 68, México, Imprenta Literaria, 1865.
- Boletín de las Leyes*, núm. 10, 18 de diciembre de 1865.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Carta del Emperador sobre la formación y promulgación del Código Civil*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-julio de 1866.
- CENICEROS, José Ángel y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, México, Ediciones Botas, 1934.
- Circular del Ministerio de la Guerra de 25 de febrero de 1860 por el que se declara que los buques de la escuadrilla de D. Tomás Marin deben ser considerados como piratas*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, t. VIII, núm. 5094, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

- Código de Comercio de México*, Imprenta de José Mariano Lara, México, 1854.
- Código de Comercio Decretado, Sancionado y Promulgado en 30 de mayo de 1829*, París, Librería de Rosa, 1830.
- Código de justicia militar del Ejército Francés traducido al castellano de orden de S.M. el Emperador Maximiliano I, por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra, Que compusieron la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de Miguel Zornoza, 1864.
- Colección de leyes, decretos y circulares expedidas por el supremo gobierno de la República. Comprende desde su salida de la capital en 31 de mayo de 1863 hasta su regreso a la misma en 15 de julio de 1867*, 3 vols., México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1867.
- Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Comercio. Se le concede un plazo de cuarenta días contados desde el 17 de Mayo en que se publicó la ley de 9 del mismo mes en el Periódico Oficial.- Los efectos de que se habla en esa ley pagarán 30 por 100 sobre su valor*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 73, México, Imprenta Literaria, 1865.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004.
- , *La Codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles del 15 de noviembre de 1841*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. 4, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre patentes de navegación*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto del 10 de abril de 1865 sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 1, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre el establecimiento de buques guarda costas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre organización general de los Ministerios*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 1, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Decreto del 16 de octubre de 1824, supresión de los consulados*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. I, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto del gobierno del 26 de diciembre de 1843. Libros que ha de llevar todo comerciante, balance que ha de hacer, y se suprimern los artículos 8º, 9º y título 9º de las Ordenanzas de*

- Bilbao*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. 4, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto Núm. 184, 28 de enero de 1866, Rebaja de derechos concedida á los efectos que se importen y exporten en Yucatán*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 191, 10 de febrero de 1866, Modificaciones en el pago de los derechos de internación y contraregistro*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 192, 10 de febrero de 1866, Atribuciones de los directores de las Aduanas del Golfo y del Pacífico*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 193, 10 de febrero de 1866, Planta de sueldos de las Aduanas sujetas á la Dirección del Golfo de México*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 198, 23 de febrero de 1866, Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contraregistro y adicionales*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 232, 6 de junio de 1866, Permiso concedido para la descarga de los efectos extranjeros por el punto llamado Puerto Angel*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 12, abril-junio de 1866.
- Decreto Núm. 238, 15 de junio de 1866, Planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 13, junio de 1866.
- Decreto Núm. 259, 9 de julio de 1866, Clausura del puerto de Matamoros y de todos los de la frontera del Norte sustraídos de la obediencia del Gobierno*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 15, julio de 1866.
- Decreto Número 61 del Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastian Segura*, t. 1, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Decreto para la libertad del armamento marítimo*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto sobre las atribuciones de las Prefecturas marítimas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decretos expedidos por la Intervención.- Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano*, en Segura, José Sebastian, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. 1, núm. 42, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Derecho adicional de mejoras materiales.- Libres de pagarlo las mercancías que refiere*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. 1, núm. 92, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Derechos de importación.- Desde el 1 de noviembre surtirá sus efectos el artículo 1 del decreto de 1 de mayo de este año*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*,

- ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por..., t. I, núm. 93, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Derechos de Importación.*- El pago del veinticinco por ciento de estos derechos se hará en las aduanas marítimas y fronterizas en pesos fuertes.- Modo de hacer el pago de los derechos que se causen en las administraciones de rentas interiores.- Queda derogado el decreto de 17 de Mayo del presente año, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 112, México, Imprenta Literaria, 1865.
- Derechos de importación.*- Se pagarán íntegros por las mercancías que se internen á lugares sujetos á la Intervención, despues de haber sido importadas por los puertos que se hallen en poder del enemigo.- Se reducen á una mitad los derechos referidos por mercancías importadas por Veracruz.- Condiciones para gozar de este beneficio.- Penas.- medidas para facilitar transportes, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. I, núm. 1, México, Imprenta Literaria, 1863.
- DÍAZ, Lilia, "El liberalismo militante", en *Historia general de México*, t. 2, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1981.
- DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, ts. VIII-IX, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1877.
- Efectos extranjeros.* Se les aumenta el uno por ciento para impulsar las obras materiales de Alvarado, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 211, México, Imprenta Literaria, 1865.
- ELIZONDO, Francisco Antonio de, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6ª reimpression, Madrid, Viuda e Hijo de Marín, MDCCXCII.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense... con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837.
- Febrero Mejicano ó sea La Librería de Jueces, Abogados y Escribanos que refundida, ordenada bajo nuevo método, adicionada con varios tratados y con el Título de Febrero Novísimo, dió a luz D. Eugenio de Tapia, nuevamente adicionada Con otros diversos tratados, y las disposiciones del Derecho de Indias y del Patrio, por el Lic. Anastacio de la Pascua*, 9 ts., Méjico, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1834.
- FUENTES MARES, José, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963.
- \_\_\_\_\_, *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- GARCÍA GOYENA, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía económica, 1906.
- GÓMEZ PARADA, Vicente, “Historia del Comercio y de su Legislación”, *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, t. v, núm. 101, México, Domingo 31 de octubre de 1875.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978.
- GUTIÉRREZ FLORES ALATORRE, Blas José, *Nuevo Código de la Reforma* aunque lleva por título: *Leyes de reforma; colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año 1855 al de 1868*, 3 vols. en 5 ts., 1868-1870.
- HIDALGO, José María, *Proyectos de monarquía en México*, pról. de Ángel Pola y Benjamín Gyves, México, F. Vázquez, Editor, 1904.
- Impuesto. Se autoriza el uno por ciento sobre el valor de las facturas de efectos extranjeros*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm 134, México, Imprenta Literaria, 1865.
- LABASTIDA, Luis G., *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, ordenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron las últimas*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.
- LEDESMA URIBE, José de Jesús, “Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, t. II, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1981.
- LEFÉVRE, E., *Documentos oficiales recogidos en la secretaria privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en Méjico*, s.e. Bruselas-Londres, 1869.
- Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, t. IX, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1878.
- LOCRÈ, J. G., *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, t. 3, París, Garnery, 1811.
- MERCADO, Florentino, *Libro de los códigos, ó prenociones sintéticas de codificación romana, canónica, española y mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857.
- Nuevo Febrero Mexicano*, 4 ts., México, Publicado por Mariano Galván Rivera, Impreso por Santiago Pérez, 1851.
- Organización de las matrículas para el alistamiento de la gente de mar*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1865.
- PAYNO, Manuel, *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas á la desamortización eclesiástica, á la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la iglesia...*, 2 vols., México, Imprenta de J. Abadiano, 1861.

- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965.
- , *Apuntamientos de la parte general de derecho penal I*, 20ª ed., México, Porrúa, 1989.
- Proyecto de Código Criminal para el Estado de Durango. Formado en cumplimiento de los decretos de su Honorable Legislatura de 4 y 28 de febrero de 1848, por los CC. José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Mismo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.
- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Cultura, 1966.
- RAMÍREZ, José Fernando, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850) por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va ordenada con un plano y dos vistas de la Capital*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.
- Reglamento interior del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*; y el *Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre la planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 2, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- RHI SAUSI GARAVITO, María José, “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- ROS BIOSCA, José María, *Código de Comercio reformado según el decreto-ley de 6 de diciembre de 1868; concordado y anotado*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1878.
- SALA, Juan, *Ilustración del Derecho real de España, ordenada por Don Juan Sala, Reformada y añadida con varias doctrinas y disposiciones del derecho novísimo, y del patrio*, 5 ts., Méjico, Imprenta de Galván, á cargo de Mariano Arévalo, 1831.
- SEGURA, José Sebastián, *Código de la reforma, ó colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, Imprenta Literaria, México, 1861.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, año 10, núm. 10, México, Escuela Libre de Derecho, 1986.
- Sucesiones.- Entretanto se promulga el Código Civil del Imperio, se observará la ley de 10 de Agosto de 1857 de sucesiones ex-testamento y ab-intestato*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 215, México, Imprenta Literaria, 1865.
- TARDIFF, Guillermo, *Historia general del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847*, t. I, México, 1968.
- TORNEL Y MENDÍVIL, José J., *Manual de derecho mercantil mexicano, o sea el Código de Comercio de México puesto en forma de diccionario*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

## De la Constitución de 1857 a la de 1917

Diego Valadés\*

### Consideraciones preliminares

La Constitución de 1917 ha sido objeto de una multiplicidad de reformas. Según se contabilicen los artículos modificados, o los decretos de reforma, la cifra registra grandes variaciones. Pero al margen de los resultados cuantitativos que arrojen los cómputos posibles, las reformas son susceptibles de ser agrupadas en dos grandes rubros: las que han obedecido a la conveniencia del régimen de gobierno, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

Entre las primeras se incluyen las que contribuyeron a consolidar el sistema presidencial, por la extensión de las facultades gubernamentales, por la reducción de las atribuciones congresuales o federales, o por la incorporación del discurso político coyuntural a la preceptiva constitucional. Entre las segundas figuran las adecuaciones del texto constitucional en materia de amparo (necesidades técnicas), las innovaciones en materia electoral (políticas), o el desarrollo de los derechos humanos (sociales). Estos ejemplos podrían multiplicarse, si se piensa en la seguridad social, en los derechos de los indígenas, en la protección de los menores, en la doble nacionalidad, en el mar patrimonial, en el ambiente, en la autonomía universitaria y en múltiples cuestiones más de relevancia indiscutible.

También se debe subrayar que muchas de las reformas incorporadas en la Constitución habrían podido ser más breves o incluso pudieron figurar sólo en la legislación federal. Desde esta perspectiva, la reforma

### Sumario

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de la Lengua, de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa.

Consideraciones preliminares. . . . .	321
El activismo constituyente en el siglo XIX. . . . .	322
La vigencia de la Constitución de 1857 . . .	325

constitucional en México no es una mera cuestión política y jurídica; es asimismo un asunto cultural.

Los condicionamientos culturales del cambio constitucional han tenido dos expresiones sucesivas entre nosotros. Una, consistió en la substitución constitucional; otra, se significó por las reformas del texto en vigor. La primera de estas modalidades caracterizó la vida institucional mexicana desde la revolución de independencia hasta la revolución de Ayutla; la segunda ha sido aplicada a partir de la Constitución de 1857. Ambas modalidades han obedecido a estrategias de cambio radical o de cambio gradual, para acomodar las presiones y encauzar las demandas y expectativas de cada momento.

En términos generales ese par de modelos también está presente en otros sistemas constitucionales, y lo que varía es la técnica jurídica de la reforma. Todos los sistemas requieren de adecuaciones paulatinas a efecto de que la norma y la normalidad se acompañen. Las variaciones debidas a la convención consuetudinaria, a la interpretación jurisprudencial, a la modificación formal o a una combinación, en proporciones variables, de esos tres elementos, representan el método gradual de cambios constitucionales. La substitución constitucional obedece a la exigencia de transformar la configuración del poder o de consolidar un pacto político que restablezca la gobernabilidad en una sociedad que ha alcanzado niveles extremos de tensión.

Las estrategias de cambio radical o gradual no pueden predeterminarse; más bien conciernen a los imperativos planteados por las circunstancias de cada sociedad, en cada momento; a las percepciones colectivas relacionadas con las mejores soluciones institucionales posibles, y a la capacidad de conducción política. Como expresión cultural, la vocación de cambio es el resultado de las actitudes colectivas, de las orientaciones directivas y de las necesidades reales.

A la postre, el encauzamiento de los cambios institucionales puede no corresponder al diseño original de las instituciones. Es posible, como lo demuestra la Constitución de 1857, transitar de un sistema de predominio congresual a uno de amplio dominio presidencial, sin haber substituido la Constitución; o mantener una apariencia federal con una realidad unitaria, como también se demuestra con esa misma Constitución.

La Constitución de 1857, como un texto cuya vida puede explorarse desde su fase inicial hasta la final, ofrece un laboratorio normativo de extraordinaria utilidad para analizar también el desarrollo de la Constitución de 1917. Las estrategias de reforma adoptadas durante la vigencia de ambas constituciones muestran que el modelo seguido es semejante en los dos casos. Es esto lo que se verá en las páginas que siguen.

## El activismo constituyente en el siglo XIX

En México los planes revolucionarios y las constituciones han tenido una función catártica. Las necesidades sociales de experiencias vitales profundas, en el sentido que Aristóteles entendía la catarsis,<sup>1</sup> se han visto satisfechas en buena medida a través

<sup>1</sup>*Política*, 1342 b; *Poética*, 1449 b.

de la insurgencia expresada mediante planes de muy variado corte, y de su resultado ocasional: normas constitucionales.

Para entender ese proceso cultural deben considerarse varios factores. Por una parte, en el siglo XIX se tenía una idea apasionada de la soberanía popular. Este constructo, central para el Estado moderno, ejerció una influencia decisiva en los movimientos de independencia y, por ende, volcaba su vigor en las elaboraciones constitucionales que dieron forma jurídica y política a las nuevas naciones. La soberanía también era la idea fuerza que latía atrás de la Revolución Francesa. No había una expresión de mayor rotundidad soberana que la de poder constituirse; ésta era la manera de documentar la contundencia de la soberanía y del uso efectivo que de ella hacían los pueblos a través de sus representantes.

En segundo término, aún en nuestro tiempo existe la percepción de que las normas poseen virtudes taumaturgicas que inhiben los males colectivos y auspician todo género de venturas. Esta actitud era aún más pronunciada en el siglo antepasado. La creencia de que bastaba con cambiar la norma para modificar el comportamiento negativo del poder, generó un espejismo de vastas consecuencias culturales. Todo problema podía y debía resolverse a través de una nueva construcción jurídica; esta convicción advinó en superstición, y en esta medida ocasionó graves daños a la cultura jurídica en ciernes.

La valoración desmedida de los potenciales efectos de la norma sobre la vida social y sobre los detentadores del poder no podía corresponder a la realidad. Más allá de lo razonable, se esperaba que la sola adopción de una norma conjurara la dictadura o suprimiera la pobreza. Es posible que semejante actitud veneradora tuviera su origen en una cultura que denotaba arraigados conceptos religiosos y la esperanza en las decisiones providenciales. La paradoja, en todo caso, consistía en que tan pronto era dictada una norma, iniciaba el proceso para su sustitución. Esto, en parte, se debía a que cada norma resultaba de la decisión impuesta por quien disponía del poder; situación siempre precaria.

En este punto conviene tener en cuenta que la democracia como consenso es un concepto de muy reciente cuño, y que el siglo XIX estuvo regido por el tradicional principio mayoritario, cuya deformación se transformó en un prejuicio que precipitó numerosas luchas civiles. La legitimidad basada en la mayoría propició que de alguna manera se equiparara al más fuerte con el de mayor atractivo popular, o al menos con el de mayor capacidad suasoria. La fuerza deslumbra e intimida, a la vez. Esto explica el poder de las charreteras. Las tensiones que resultaban de la democracia mayoritaria ya habían sido advertidas en Grecia; por eso en un periodo de la antigüedad ateniense se adoptó como solución el sorteo de las magistraturas. El reconocimiento de los derechos de las minorías ha permitido el desarrollo de nuevos enfoques que, sin prescindir por completo de los criterios mayoritarios, al menos encuentran mecanismos que atenúan la rigidez cuantitativa.

La imposición del número suele auspiciar conflictos de fuerza; esto fue lo que sucedió en México a lo largo del siglo XIX. En los 35 primeros años de vida independiente se produjeron al menos cincuenta planes revolucionarios a los que se sumaron cuatro constituciones (1824, 1836, 1843, 1857), una Constitución restaurada (la de

1824, en 1847), un documento de bases constitucionales (1822),<sup>2</sup> un acta constitutiva (1824)<sup>3</sup> y tres cartas otorgadas (1822,<sup>4</sup> 1853,<sup>5</sup> 1856<sup>6</sup>). Con diferentes denominaciones y fuentes de legitimidad, en esos siete lustros la estructura jurídico-política del país estuvo regida por diez instrumentos distintos, a los que cabría agregar la Constitución gaditana, cuya abrogación expresa fue dictada por el Reglamento Provisional Político del Imperio en 1822.<sup>7</sup>

A los problemas de orden cultural se sumaban considerables deficiencias técnicas en la elaboración de los textos jurídicos fundamentales. Uno de esos errores fue considerar que la mayor intangibilidad del texto implicaba las mejores posibilidades de su duración. Se creía que lo más rígido sería más perdurable. A tal punto se llegó en la aplicación de este criterio, que la Constitución de 1824 adoptó un sistema de alta complejidad para su reforma. En la práctica, esta Constitución fue reformada una sola vez, con motivo de su restauración en 1847. Todos los demás instrumentos constitucionales que estuvieron vigentes en México, hasta antes de la Constitución de 1857, nunca fueron objeto de reforma; fueron abrogados, sin más. Las propias normas, al introducir disposiciones intocables, auspiciaban la ruptura su sustitución al completo.

El activismo constituyente fue el sucedáneo de la falta de prácticas y costumbres que generaran una regularidad política aceptable para la sociedad. De ahí que la labor legiferante haya sido tan intensa. Además de los textos que llegaron a ser norma, muchos más se quedaron en el nivel de proyectos. La formidable actividad jurídica de la época ocasionó resultados insospechados; los sucesivos desengaños y frustraciones, acabaron por amainar el ímpetu legislativo. Al cabo de tantas experiencias las condiciones reales de vida no fueron modificadas, de suerte que el interés comenzó a girar hacia otra posible solución: lo que no ofrecían las leyes, podrían darlo las personas. La fe radical y excesiva en las soluciones constitucionales se desplazó a las personales; una buena parte del país comenzó a pensar y a operar en términos de dictadura. Las posiciones legalista y personalista se mantuvieron en tensión hasta que fue adoptada la Constitución de 1857.

Esa norma, a cuya adopción sucedieron la mayor parte de las leyes de Reforma y la Guerra de Tres Años, imprimió una nueva vertiente en el derrotero constitucional mexicano, porque se produjo un giro copernicano en cuanto a la intangibilidad constitucional. La Constitución de 1857 fue la primera en México que comenzó a ser objeto de reformas, con lo que la lucha política se transformó. En la Constitución encontraron acomodo las diferentes exigencias políticas, de suerte que se fue amoldando a las circunstancias sin ofrecer mayor resistencia.

<sup>2</sup> Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano.

<sup>3</sup> Acta Constitutiva de la Federación. El artículo 171 de la Constitución de 1824 le confirió el rango jurídico de norma suprema; este criterio fue ratificado por el artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

<sup>4</sup> Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, decretado por Agustín de Iturbide.

<sup>5</sup> Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, decretadas por Antonio López de Santa Anna.

<sup>6</sup> Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por Ignacio Comonfort conforme al Plan de Ayutla.

<sup>7</sup> Artículo 1º.

La maleabilidad generó estabilidad constitucional; pero también trajo aparejado un factor negativo: la volatilidad de las normas impidió que fraguara un sentimiento de adhesión a la norma, que se convirtió en un instrumento de la clase dirigente para dirimir sus conflictos. Desde luego, era preferible que los antagonismos políticos encontraran una solución que evitara la efusión de sangre; pero la nueva actitud, a la postre, sólo haría que las tensiones se acumularan y que se diluyera la percepción general de la Constitución como norma jurídica y como factor de cohesión. La distancia entre lo preceptuado y lo actuado vulneró la respetabilidad de la Constitución. Su falta de positividad afectó la confianza social en cuanto a la solución jurídica de sus problemas y trasladó las soluciones, otra vez, al ámbito de la contención fáctica.

Ese es un fenómeno que tampoco ha sido advertido a cabalidad incluso en nuestros días. El activismo constituyente no resuelve los problemas de la falta de positividad de la norma y sigue generando una volatilidad que hace inasible a la Constitución, ocasiona formas de frustración colectiva que se traducen en una distancia creciente entre la norma y sus destinatarios, y releva a los agentes políticos de desarrollar prácticas sanas, inspiradas en la confianza social y en la disciplina del trabajo.

Muchos asuntos que podrían ser resueltos a través de normas ordinarias, siguen siendo llevados a la norma de mayor jerarquía, a la que se han ido imprimiendo contenidos reglamentarios que degradan su naturaleza de norma suprema. El activismo constituyente decimonónico sigue siendo el sino del constitucionalismo mexicano en el siglo XXI.

## La vigencia de la Constitución de 1857

### *Promulgación y desconocimiento de la Constitución*

El 5 de febrero de 1857 el presidente del Congreso, Valentín Gómez Farías, de rodillas ante la Biblia, juró la Constitución. Los demás diputados, de pie, también prestaron el juramento. El viejo liberal conocía el valor de los símbolos y advertía las duras resistencias con las que era recibida la Constitución. Con su gesto apaciguó algunos ánimos, y a continuación el Congreso culminó su labor con un manifiesto a la nación en el que expresaba:

Bendiciendo la Providencia Divina los generosos esfuerzos que se hacen a favor de la libertad, ha permitido que el Congreso de fin a su obra y ofrezca al país la prometida Constitución.

La construcción del sistema constitucional resultaba difícil en un Estado que no se había consolidado. La secularización del poder político se había visto dificultada desde el inicio de la vida independiente mexicana, por lo que cuando comenzó a sesionar el Congreso Constituyente en 1856 el Estado se encontraba todavía en la fase formativa. Aunque los avances alcanzados con esta norma fueron de gran importancia, sólo con

las posteriores leyes de Reforma habría de culminar la formación de un Estado moderno en México. La Constitución, en su preámbulo, conserva la tradicional invocación divina, propia de las normas donde no se registra aún la separación plena entre Estado e Iglesias.

La libertad religiosa y la libertad de creencias fueron temas discutidos con dureza a partir del proyecto de Constitución redactado por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero, José María del Castillo Velasco, José Ma. Cortés y Esparza y José Ma. Mata. Ellos presentaron una propuesta de artículo 15 que decía:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o 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.

El debate sobre este precepto fue el más prolongado del Constituyente; llevó siete sesiones, del 29 de julio al 6 de agosto de 1856. A la postre se acordó, por 66<sup>8</sup> votos contra 44, en votación nominal, su retiro y devolución a la comisión, de la que ya no saldría. Entre los que votaron por su aprobación estuvieron Ponciano Arriaga, José Ma. Castillo Velasco, Santos Degollado, Benito Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Manuel Romero Rubio y Francisco Zarco; entre la mayoría que rechazó el proyecto figuraron Pedro Escudero y Echánove, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio L. Vallarta y Mariano Yáñez.

Mientras en la asamblea los representantes de la nación discutían, en la calle, en los templos, en los salones, en los cuarteles, en los cafés y en las páginas de los periódicos se atacaba a los “exaltados radicales”, se postulaba la intangibilidad de la religión y se amagaba con excomuniones a sus presuntos enemigos. La realidad era otra porque no se cuestionaba el dogma sino la hegemonía eclesiástica. Casi en su totalidad los liberales eran creyentes, y la mayoría incluso practicantes. En el centro de la deliberación había una cuestión de poder, no de creencias religiosas.

Ese debate pesó en el ánimo de los diputados por el resto de sus labores. Estuvieron conscientes de que había dejado trunco un asunto capital para la consolidación del Estado secular, y de su impotencia para hacer valer sus razones. Sólo en los días finales de sus trabajos los constituyentes aprobaron una propuesta de apariencia inocua formulada por Ponciano Arriaga, para incluirse como artículo 123. Sin que se advirtiera en ese momento, facilitó las leyes de Reforma. El precepto quedó así:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

<sup>8</sup>La mayoría de los autores indican que fueron 65, pero en la sesión de 7 de agosto se aclaró que por una omisión no se había contabilizado el voto del diputado Pedro Ampudia.

El artículo 117, aprobado en septiembre del año anterior, disponía que las atribuciones no conferidas a la Federación se entendían reservadas a los estados. En estas condiciones, argumentó Arriaga con gran sagacidad parlamentaria, los estados podrían legislar en materia de culto, por lo que “puede ser que en vez de apagar, aticemos la guerra civil”. La Comisión hizo suyo, de inmediato, el proyecto de Arriaga, y sin más discusión la asamblea lo aprobó por 82 votos contra 4.

El mayor triunfo de los constituyentes fue la consolidación del sistema representativo. Por única vez en la historia institucional de México, el Congreso se convirtió en el eje de las instituciones políticas. Andando el tiempo, Justo Sierra, primero, y Emilio Rabasa, después, se convertirían en severos críticos de esta norma suprema. Llama la atención que, pese a la coincidencia de sus argumentos, Rabasa no mencione a Sierra. En esencia ambos enfoques reprobaron la precaria situación en la que quedaba el gobierno por su exposición a los denominaban vicios de un supuesto asambleísmo. Los dos, poseedores de una poderosa inteligencia, de una vasta cultura y de una excepcional experiencia, apuntaron, con estilos diferentes pero al igual de brillantes, los presuntos inconvenientes institucionales de la nueva estructura jurídico-política del país. Leídos a la luz de criterios democráticos, sus argumentos no resultan convincentes; pero en su época tuvieron una repercusión tan amplia que llegó hasta el constituyente de 1917.<sup>9</sup>

La Constitución de 1857 acogió los objetivos de la Revolución de Ayutla, entre los que descollaba poner fin al personalismo político encarnado por Antonio López de Santa Anna. Se concibió, por lo mismo, el primer gran proyecto nacional de transformar el gobierno de personas en gobierno de instituciones. Las tesis de Sierra y de Rabasa, basadas en la interpretación de la turbulenta historia nacional y de la política como una actividad individual y no institucional, fueron devastadoras para el incipiente constitucionalismo democrático mexicano.

El rechazo a la institucionalidad se produjo a poco de ser aprobada la Constitución. Cuando tenía menos de tres meses en vigor,<sup>10</sup> al prestar juramento como presidente el 1 de diciembre, Ignacio Comonfort aludió a los males del país y a la búsqueda de posibles remedios:

El más eficaz de éstos será hacer al Código Fundamental saludables y convenientes formas. A este fin el gobierno os dirigirá en breve las iniciativas que estime necesarias, y espera con confianza en que serán resueltas por vuestra sabiduría, con la prontitud y acierto que demandan los más caros intereses de la sociedad.

El presidente dejaba apuntada la hipotética necesidad de un cambio que favoreciera el retorno a la concentración del poder presidencial, a la languidez congresual y a la defensa de los derechos del clero. El poder de la asamblea constituyente se veía

<sup>9</sup>Véanse Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo de México*, México, UNAM, 1948, pp. 278 y ss., publicada originalmente con el título *México: su evolución social*, México, Ballezá, 1900, y Juárez, *su obra y su tiempo*, México, UNAM, 1948, pp. 114 y ss. La primera edición es de Ballezá, 1905. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Tip. de “Revista de Revistas”, 1912.

<sup>10</sup>Entró en vigor el 16 de septiembre.

opacado por la fuerza clerical que se traducía en conspiraciones, alzamientos locales e implacables ataques de la prensa a la nueva carta fundamental. A pocos días (el 17 de diciembre) de esa expresi3n presidencial sería proclamado el Plan de Tacubaya, que entre otras cosas decía:

La mayoría de los pueblos no ha quedado satisfecha con la carta fundamental que le dieran sus mandatarios, porque ella no ha sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones ha sido el germen de la guerra civil.

...

La República necesita de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, fuente verdadera de la paz pública y del engrandecimiento y respetabilidad de que es tan digna en el interior y en el extranjero.

Eso condujo a desconocer la Constituci3n, a anunciar un nuevo constituyente y a depositar la totalidad del poder en Comonfort. Un golpe de Estado consiste en el desconocimiento del orden constitucional por parte de un poder constituido, y esto fue lo que sucedi3 cuando el presidente secund3 el Plan. El intento fracas3 porque encontr3, en Benito Juárez y en la excepcional generaci3n de liberales que lo acompaña, a los defensores exitosos de la Constituci3n.

### *Reformas a la Constituci3n*

Durante los diez primeros años de vigencia de la Constituci3n el país padeci3 una guerra civil y una intervenci3n extranjera; en esa etapa no se produjeron reformas. El proceso de reformas formales comenz3 en 1873, y se extendi3 hasta 1912; durante la etapa revolucionaria fue reformada en otras tres ocasiones, sin seguir lo dispuesto por el artículo 127. En los 39 años que mediaron entre 1873 y 1912 se publicaron 22 decretos reformativos; a lo largo de los 27 años ininterrumpidos (1884-1911) de la dictadura porfirista, la Constituci3n fue reformada catorce veces.

La Constituci3n de 1857 fue modificada un total de 25 ocasiones; la suma de los preceptos reformados ascendi3 a 48; los artículos que más cambios experimentaron fueron el 72 (equivalente al 73 de la Constituci3n de 1917), en ocho ocasiones, y el 78 (equivalente al 83), tres veces. Ochenta artículos permanecieron intocados.

Suele considerarse como adici3n la mera ampliaci3n de un texto, pero el único caso de una adici3n literal de la norma suprema de 1857 correspondi3 al primer decreto fundado en lo dispuesto por su artículo 127 (equivalente al actual 135), referido a la legislaci3n de la Reforma. El 25 de septiembre de 1873 cinco artículos fueron incorporados a la Constituci3n, aunque sin incluirse en su secuencia numeral. El artículo transitorio del decreto prescribi3: "Las anteriores adiciones y reformas a la Constituci3n serán publicadas desde luego con la mayor solemnidad en toda la República". Pocos días despu3, el 4 de octubre, fue promulgada una ley estableciendo la f3rmula que se emplearía para que el presidente de la República, los diputados, los magistrados de la

Corte “y los demás funcionarios públicos y empleados de la Unión y de los Estados”, prometieran la observancia de esas adiciones.

Los cinco artículos adicionados decían:

Art. 1º. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo legislación alguna.

Art. 2º. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Art. 3º. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

Art. 4º. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

Art. 5º. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. 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 de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce las órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Una parte del texto adicionado en el quinto precepto del decreto de 1873 ya figuraba en el artículo 5º de la Constitución desde 1857; otros de sus elementos fueron incorporados con posterioridad al artículo 27 mediante las reformas de 1901. El resto de su contenido se incorporó con a los artículos 24 y 130 de la Constitución de 1917.

Las bases constitucionales de la hegemonía presidencial se acumularon de manera progresiva. La primera gran reforma se introdujo en 1874, con el restablecimiento del Senado. Esta reforma fue de una gran complejidad técnica porque se hizo necesario definir los mecanismos electorales para diferenciar la elección de los diputados y de los senadores; redistribuir las funciones del Congreso, que habían estado concentradas en una sola cámara; modificar el procedimiento legislativo, para que lo compartieran ambas cámaras, y diseñar una nueva composición de la diputación permanente, que siguió recibiendo esa misma denominación. Además, se restableció el veto presidencial que ya había existido en la Constitución de 1824.

La reforma de 1874 significó un giro copernicano del sistema constitucional. En 17 años se cambió el sistema político sin cambiar de Constitución. La concepción del Constituyente favorecía la preeminencia del Congreso, aunque sin llegar a plantear un sistema parlamentario. Los inconvenientes para el ejercicio personal del poder fueron advertidos por Comonfort y por Juárez, en diferentes momentos; pero no consiguieron removerlos. Fue la labor discreta pero eficaz del presidente Sebastián Lerdo de Tejada la que despejó el camino para un sistema presidencial concentrado y duro. Se construyó, entre las cámaras, un esquema de contrapesos que las minimizaba de manera recíproca, poniendo un gran poder de arbitraje político en manos del presidente. Emilio

Rabasa<sup>11</sup> hizo una magistral interpretación de las claves constitucionales que favorecían el ejercicio personal del poder, y se convirtió en la guía para la construcción del presidencialismo constitucional que culminó en el Constituyente de Querétaro.

La perpetuación en el poder, como una expresión del presidencialismo hegemónico, comenzó a ser preparada mediante la reforma de 1887 a los artículos 78 y 109. El primero establecía que el presidente en funciones podía ser reelegido para el periodo inmediato sólo en una ocasión, “pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones”. Al defender el dictamen en la Cámara de Diputados Justo Sierra tuvo el valor de no ocultar la realidad:

El principio que hoy proclamamos los defensores del dictamen podrá no ser el ideal democrático; pero está en armonía con nuestro estado social. No es, sin duda alguna, el planteado por nuestros constituyentes, pero es el que reclaman las conveniencias de la patria, las necesidades de nuestra época y las exigencias de nuestra política<sup>12</sup>

Tres años después, en 1890, el artículo 78 fue objeto de otra modificación para volver a la redacción original de 1857 y permitir la reelección indefinida. De manera complementaria fue modificado, en ambas ocasiones y en el mismo sentido, el artículo 109, relativo a la elección de los gobernadores. Al promover esos cambios Porfirio Díaz olvidó sus propias palabras. Con motivo del Plan de la Noria, en 1871, había proclamado: “que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”. El transcurso de dos décadas y ser él quien ocupaba el poder, le hicieron cambiar de opinión.

La ampliación a seis años del periodo presidencial, mediante la reforma de 1904, obedeció a la conveniencia de dar un reposo al general Díaz, que había alcanzado los setenta y cuatro años de edad, y en apariencia ofrecía la ventaja de alejar los periodos de tensión electoral. Se tuvo un resultado inverso, supuesto que al ser reelegido en 1910, ya octogenario, y al posponer su sustitución previsible hasta 1916, introdujo un elemento más de tensión en una sociedad muy desigual, fatigada por la rutina, por la falta de libertades públicas y por la presencia inamovible de una clase dirigente conservadora. Al haber combinado la reelección sucesiva y la ampliación del periodo se vedaron las opciones de acceso al poder de los propios beneficiarios del progreso alentado por Díaz.

Antes de convertirse en un proceso social abierto, la inconformidad política surgió en el interior de las filas porfiristas. La deficiente configuración constitucional no fue la causa de la turbulencia, pero contribuyó a ella. Viendo los acontecimientos en retrospectiva no se pueden hacer más que conjeturas, pero si el diseño constitucional

<sup>11</sup> *La Constitución y la dictadura*, México, Tip. de “Revista de Revistas”, 1912.

<sup>12</sup> Cit. por Irenófilo, “El artículo 78 de nuestra Constitución. Su reforma y su restablecimiento”, en *Comentarios breves sobre legislación patria. Periodo legislativo de 1876 a 1900*, México, 1900, edición en facsímile de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006, p. 331.

hubiese quitado presión a las frustraciones y a las inconformidades políticas, y hubiese franqueado el acceso al poder de numerosos aspirantes marginados, tal vez se habrían encontrado respuestas institucionales a las demandas sociales y el país se habría ahorrado varios centenares de millares de vidas humanas.

Otro asunto que guardaba íntima relación con la concentración del poder era el relacionado con la sustitución presidencial. La experiencia de la vicepresidencia había sido contraproducente, de suerte que en 1857 se adoptó otro mecanismo. Los artículos 79 y 80 preveían que el presidente de la Corte supliría las faltas temporales del presidente, y las absolutas hasta en tanto un nuevo presidente elegido asumiera el cargo. Este mecanismo de sustitución fue modificado en 1896, primero, y en 1904, después. En este último caso, para restablecer la vicepresidencia de la república.

El sistema sustitutivo adoptado en 1896 tenía semejanza con el actual, aunque resolvía mejor algunos problemas. El artículo 79 (equivalente al 84 de 1917) dispuso que durante las faltas del Ejecutivo se encargaría de la presidencia el secretario de relaciones exteriores o, de haber impedimento, el de gobernación. Estos funcionarios actuarían como encargados del despacho presidencial hasta el momento en que el Congreso designara al presidente sustituto. Para tal efecto se introdujo un procedimiento más o menos aséptico, porque quedaba vedado que hubiera discusión sobre la personalidad de los propuestos como candidatos a presidente sustituto. Además, se preveía que si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta entre los legisladores presentes, la votación se repetiría entre los dos más votados y en caso de empate decidiría la suerte. También se consideraba que la falta podía originarse en la renuncia del presidente. Llegada esta circunstancia, el Congreso sólo podría aceptarla en el momento mismo en que estuviera resuelta la sustitución. Tratándose de licencias, el presidente podía sugerir el nombre de la persona que lo remplazara.

En 1904, siendo senadores Emilio Rabasa y Venustiano Carranza, se restableció la figura del vicepresidente, quien a la vez desempeñaría la función de presidente del Senado. A semejanza del vicepresidente estadounidense, tendría voz y sólo votaría en casos de empate. Se preveía, además, la falta del presidente y del vicepresidente; en tales circunstancias ocuparía el cargo como interino el secretario de relaciones y, en orden sucesivo, los demás ministros conforme a lo dispuesto por la ley.

Vertebrar la economía nacional demandó un esfuerzo intenso y sostenido. En su redacción original, el artículo 124 de la Constitución determinaba: “Para el 1 de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República”. El enunciado de esta disposición corresponde a una regla transitoria, pero fue incluida por aparente error en el texto constitucional. La colocación se explica en tanto que el problema de las alcabalas y de las aduanas interiores se había combatido desde la independencia y es probable que el Constituyente hubiera querido dejar una norma de vigencia permanente para que, una vez desaparecidas esas alcabalas y aduanas, no subsistiera el riesgo de su reposición.

La Constitución, promulgada el 5 de febrero, entró en vigor el 16 de septiembre; los constituyentes consideraron que un plazo de nueve meses a partir de su vigencia

sería bastante para adoptar las medidas conducentes a la cancelación de alcabalas y la supresión de aduanas interiores. Se equivocaron. Los intereses económicos regionales y la dimensión caciquil del poder se impusieron sobre la norma suprema, de suerte que tuvieron que transcurrir casi treinta años para que, gracias al esfuerzo de José Yves Limantour, la Constitución fuera adicionada (1896) en sus artículos 111 y 124 a efecto de reiterar la prohibición de que los estados gravaran el tránsito de personas o de mercancías, emitieran sellos postales o reglamentaran la circulación de objetos.

Desde un punto de vista técnico, las adiciones a los artículos 111 y 124 eran prescindibles. La prohibición constitucional existente desde 1857 bastaba para hacer imposibles las alcabalas y las aduanas interiores. La práctica derogatoria de la Constitución obligó a que el texto fuera ampliado. En esta ocasión los efectos de la norma fueron alcanzados y con ello se contribuyó a ensanchar también la aureola del poder personal del presidente. En este sentido no puede ignorarse que en los sistemas personales los procesos de anomia se proyectan sobre la imagen de los titulares del poder de la misma forma que la observancia de la norma se atribuye a la gestión presidencial.

En sentido análogo a las reformas de 1896, pero en este caso con plena justificación técnica, en 1901 fue adicionado otra vez al artículo 111. Una nueva fracción, la VIII (equivalente a la fracción VIII del actual artículo 117), prohibió a los Estados contraer obligaciones o créditos con gobiernos extranjeros, o con particulares cuando implicaban pagos en moneda extranjera.

La prensa jugó un papel decisivo en la defensa de las libertades, pero llegó a significar un factor de incomodidad para los titulares del poder político. La tensa relación entre la prensa y el gobierno culminó en una adición al artículo 7º, en 1883, durante la presidencia de Manuel González, para facilitar la punición de los que comenzaron a ser identificados como delitos de imprenta. Era otro peldaño en la construcción de la hegemonía presidencial. El texto original decía:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Conforme a la reforma de 1883 se substituyó la última parte para decir:

Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, los del Distrito Federal y Territorio de Baja California, conforme a la legislación penal.

La nueva redacción puso un enorme poder de coerción en manos de los gobernadores y del presidente. La subordinación de los tribunales a los dictámenes de los gobiernos federal y locales facilitó también el control sobre las expresiones disidentes y, en el ámbito de los estados fortaleció el ejercicio caciquil del poder, con el consiguiente malestar general.

En esa misma dirección se orientó la reforma de 1901 relativa al Distrito Federal. La fracción VI del artículo 72 disponía que en el Distrito Federal los “...ciudadanos [elegirían] popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales...”. A partir de la reforma, quedó suprimido el régimen electoral en la capital del país, y el Congreso recibió la facultad de asignar el gobierno local al presidente de la República, lo que hizo de inmediato.

La modernización económica del país exigía instrumentos normativos más ágiles. Un ejemplo del predominio congresual estaba en la facultad atribuida al Congreso de conceder privilegios por tiempo determinado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora; en 1882 esta facultad se trasladó con acierto al capítulo de las facultades presidenciales, con la misma redacción que hasta ahora conserva la fracción XV del artículo 89. Un año más tarde fue reformada la fracción X del artículo 72, cuya versión original facultaba al Congreso para establecer las bases de la legislación mercantil. La adición del año 83 amplió esa atribución al ámbito de la minería y, a efecto de evitar controversias, explicó que entre los temas de la materia mercantil se incluía a las instituciones bancarias. Esta reforma sirvió de base para aprobar los códigos de comercio de 1884 y de 1889; éste, todavía en vigor.

La administración de justicia fue objeto de reformas, en especial la relativa a la composición de la Corte, en 1900, y al amparo, en 1908. Otras adecuaciones estuvieron concernidas con el número de diputados y con la creación de nuevas entidades federativas.

La estrategia de reformas sucesivas a la Constitución imprimió un giro en la cultura política de promulgar nuevas constituciones, seguida de manera inveterada durante la primera mitad del siglo XIX. La posibilidad de ser reformada atenuó la frontalidad del rechazo y abrió el camino para las modificaciones conforme a las reglas que la propia Constitución había adoptado. La inestabilidad tuvo otro sesgo, menos radical que las tendencias derogatorias hasta entonces en boga.

Desde el momento mismo en que fue puesta en vigor, la Constitución comenzó a ser impugnada y, en cierta forma, modificada en cuanto a sus objetivos. Habiendo sido concebida como un instrumento para atenuar el ejercicio personal del poder, la Constitución careció del apoyo suficiente para alcanzar su positividad en todos los ámbitos; el Congreso sucumbió ante las presiones y confirió poderes extraordinarios al presidente Comonfort; a poco, el Plan de Tacubaya (diciembre de 1857) significó el desconocimiento del orden constitucional.

Los gobiernos de Lerdo, González y Díaz fueron alterando la esencia de la Constitución, hasta transformarla en un instrumento del personalismo político. No hubo necesidad de sustituirla para invertir el sentido de sus propósitos. Lo que fue concebido desde la óptica de una primera experiencia constitucional democrática, culminó siendo una plataforma que legitimó un poder presidencial muy concentrado. Esta fue la lección generada por el sistema de reformas que también sería adoptado durante la vigencia de la Constitución de 1917. La estabilidad de la Constitución se alcanzó a expensas de la democracia que había intentado en su versión original.

## La fallida reforma de Benito Juárez

El 14 de agosto de 1867 el presidente Benito Juárez expidió una convocatoria para la elección de diputados, presidente de la república y presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Esta convocatoria también señalaba que los gobernadores deberían expedir otra análoga para elegir diputados locales, gobernadores y autoridades municipales. Al concluir la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano, el objetivo central consistía en la normalización de la vida institucional del país. Sin embargo, a diez años del accidentado inicio de su vigencia el presidente quiso aprovechar la coyuntura para introducir reformas a la Constitución, pero sin observar lo dispuesto por la propia norma fundamental. Sin proponérselo, convalidaba la posición que el presidente Ignacio Comonfort había asumido al desconocer la vigencia de esa norma, alegando las dificultades para el gobierno que su observancia implicaba.

En su exposición de motivos el presidente Juárez manifestaba:

3°. Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene y la forma de gobierno que establece e inviolable por la voluntad del pueblo que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adiccionarla o reformarla por la voluntad nacional.

4°. *Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios, sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses, para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.*<sup>13</sup>

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

El proceso electoral se convertiría en un plebiscito mediante el que se facultaría al Congreso para reformar la Constitución, conforme a los puntos que aparecían en la propia convocatoria, pero haciendo una excepción acerca de lo preceptuado por esa misma norma en cuanto a su reforma. El texto expreso decía así:

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

<sup>13</sup>En este y en los siguientes textos que se transcriben, las cursivas son mías.

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

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

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

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

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

En una circular fechada el mismo día y suscrita por Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de relaciones exteriores y de gobernación, se aducían, entre otros, los siguientes argumentos a favor de la convocatoria:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

En el tercer punto se propone que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que tenga que dar el segundo al primero, no sean verbales, sino por escrito; reservando que se fije, si deberían ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho. No habiendo reglas sobre esto en la Constitución de 1857, si llegara a ponerse en

ella este punto, no sería una reforma, sino una adición. *El objeto de ella sería que quedase derogado y que no se pudiera reproducir lo dispuesto en el reglamento del Congreso, que lo autoriza para llamar a los secretarios del despacho y que permite a éstos concurrir y tomar parte voluntariamente en las discusiones públicas.* Lo propuesto en este punto se observa en los Estados Unidos, donde las relaciones del Ejecutivo con el Congreso sólo son directas del presidente y por escrito. Habiéndose adoptado en México mucho de las instituciones de los Estados Unidos, no se adoptó en este punto su sistema, sino el de las monarquías representativas de Europa.

[...]

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

[...]

En el quinto punto se propone que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Ese caso estuvo previsto en la Constitución de 1824, como lo está también en las instituciones de los Estados Unidos.

[...]

El gobierno ha preferido el medio de la apelación directa e inmediata al pueblo, por muchas y graves consideraciones. En tiempos ordinarios, para resolver sucesivamente sobre puntos especiales que vaya indicando la experiencia, no sería prudente ocurrir, sino a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución. Pero esos medios serían lentos, tardíos e inoportunos, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos.

[...]

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

El artículo 39 de la de 1857, dice:

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

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

En contra de la convocatoria presidencial se desató un vendaval político que obligó al presidente Juárez a pronunciar un discurso ante el Congreso, retirándola, el 8 de

diciembre de 1867. Sin embargo esta experiencia es relevante, por varias razones: fue la primera reforma propuesta a la Constitución en vigor por la vía plebiscitaria; los argumentos ofrecidos por el gobierno a través de la inteligente reflexión de Lerdo, fueron incorporados con posterioridad y continúan influyendo en la organización constitucional; la reforma fue posible, pocos años más tarde, conforme al mecanismo dispuesto por la propia norma suprema. Por otra parte, Lerdo admitió que la Constitución había sido reformada en ocasiones anteriores, sin haberse agotado los procedimientos establecidos:

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

Se puede colegir de lo anterior que fue Juárez quien inició el giro en cuanto a la tendencia hasta entonces dominante de sustituir las constituciones. No planteó una nueva Constitución, sino que optó por transformar el régimen de gobierno mediante cambios en la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

A pesar de ser un gobierno integrado por abogados liberales muy experimentados, cuyo patriotismo quedó demostrado y a quienes el país debe haber fundado el Estado moderno en México, se incurrió en errores que conviene tener presentes porque forman parte de las distorsiones a que puede dar lugar la democracia directa. En primer lugar, llama la atención que en su circular Lerdo intente justificar la violación del procedimiento de reforma constitucional alegando que ya se había hecho con anterioridad. La vulneración de un precepto no se puede invocar como precedente para seguirlo haciendo, porque la norma indica un deber ser y porque en los sistemas de constitución escrita la costumbre no tiene funciones derogatorias.

En cuanto al sistema referendario que se pretendió aplicar, la apelación a la suprema autoridad del pueblo, por encima de lo dispuesto por la Constitución, y desconociendo las atribuciones del órgano reformador de la Constitución en general y del Congreso en particular, puso al país al borde de un golpe de Estado. De haberse llegado a consumir el referéndum y la consiguiente modificación *de facto* del orden constitucional, se habría estado en el caso de la alteración del orden constitucional por parte de un poder constituido, el gobierno. Estos dos son los elementos del golpe de Estado. En tanto que no se celebró el referéndum, tampoco se tipificó el golpe de Estado, como una parte de a doctrina sustenta, porque la Constitución no fue alterada en momento alguno. La sola convocatoria no modificaba la Constitución. Fue, sin duda, un error político que puso a las instituciones en grave riesgo, pero para que se pueda hablar de

un golpe de Estado se tiene que registrar un hecho político antijurídico, no una simple expresión de intenciones.

El precedente más conocido en ese sentido fue el golpe de Estado de Luis Napoleón Bonaparte, quien mediante un referéndum “modificó” la Constitución de 1848. En realidad no fue una “modificación o reforma”, sino una violación lisa y llana que se tradujo en la liquidación de la tercera República francesa y en el advenimiento de una dictadura, primero, y de un imperio, un poco más adelante.

Ese fue el ejemplo que se perfiló en México, pero una oportuna rectificación permitió mantener la vigencia del orden constitucional. Lo que sí quedó apuntado era el proyecto adverso al sistema congresual implantado en 1857, y el germen del presidencialismo hipertrófico que emergería a partir de la ya mencionada reforma de 1884.

### *Las reformas de Venustiano Carranza*

El 26 de diciembre de 1914 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, promulgó un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución. El texto original decía: “Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular”; en 1887 este precepto había sido adicionado para permitir la reelección de los gobernadores. Carranza, en uso de las facultades extraordinarias para legislar que él mismo se confirió, y que incluyeron el ejercicio del poder reformador de la Constitución, modificó esa disposición para prohibir la reelección de los gobernadores y, lo más importante, para dar un nuevo esquema a la organización municipal, con lo que se enarbolaba una bandera muy atractiva para reclutar adeptos a la causa revolucionaria. El artículo quedó redactado de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años.

Ese precepto acogió el tema municipal, hasta entonces ausente de la Constitución. La importancia circunstancial de la medida era de gran calado, en tanto que permitía romper la hegemonía porfirista enclavada en los gobiernos locales y ejercida a través de las conocidas “jefaturas políticas”, amén de que confería al presidente (en este caso al primer jefe) un amplio poder de policía.

Una segunda reforma fue hecha también por Carranza en enero de 1915, facultando al Congreso para expedir leyes en materia de trabajo (artículo 72-X). Esta disposición

resultaba políticamente funcional en un periodo durante el que se hacía necesario reclutar al mayor número posible de militantes para sumarse al movimiento revolucionario. La tercera reforma a la Constitución de 1857 fue introducida en septiembre de 1915. En este caso se trató de un asunto técnico relacionado con el juicio de amparo.

El artículo 102 de la Constitución dispuso, en 1857, que “Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, que determinará una ley”. En 1908 este precepto fue adicionado en el sentido de que, en materia civil, el amparo sólo podría promoverse después de pronunciada la “sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación”. Las consideraciones hechas valer por el presidente Porfirio Díaz apuntaban en el sentido de evitar el “abuso de los recurso de amparo”; sin embargo, Carranza concluía que, lejos de producir ese efecto saludable, la adición había tenido como “pavoroso resultado” que los litigantes “se ampararan contra autos, providencias y aun simples actos negativos y disposiciones de mero trámite”. Todo lo anterior, agregaba, en perjuicio de la responsabilidad y de la respetabilidad de la justicia del orden común.

La reforma decretada por el primer jefe del Ejército Constitucionalista consistió en derogar la modificación porfiriana y reponer el texto original en vigor, aduciendo que los resultados procurados con la reforma de 1908 no se habían alcanzado y que resultó contraproducente. Lo llamativo, en este caso, es que el decreto carrancista coincidía, sin mencionarlo, con los argumentos expresados por Emilio Rabasa.

En el contexto que fue dictado ese decreto carrancista no se advierte ninguna utilidad estratégica para los propósitos revolucionarios. Sin embargo la medida adoptada denota el interés porque la sociedad civil continuara su actividad dentro de la mayor normalidad posible. Las disposiciones constitucionales relativas al amparo eran irrelevantes para los efectos de la lucha armada, pero eran significativas para los justiciables. Esto supone que una parte del país seguía funcionando conforme a las reglas de un orden constitucional que había sido quebrantado con motivo del cuartelazo encabezado por Victoriano Huerta en contra del gobierno constitucional de Francisco I. Madero.

Las reformas decretadas por Carranza corresponden al ejercicio personal del poder reformador de la Constitución. No existe fundamento jurídico para decisiones de ese género, por lo que implica la paradoja de que se construya un orden jurídico contraviniendo disposiciones jurídicas. En la conducta de Carranza se advierte la percepción dominante en el sentido de que las medidas políticas debían apoyarse en las normas constitucionales. Tan irregular como reformar la Constitución por decreto, pero sin duda más sencillo, habría sido promulgar la legislación laboral invocada, o dictar los estatutos que dieran nueva vida a la organización municipal. Se optó, empero, por seguir la inercia reformadora de la Constitución practicada a lo largo de casi sesenta años de apariencia constitucional. Se trataba de una actitud cultural imperante incluso en medio de la guerra civil.

Por lo demás, es oportuno rescatar el concepto de que la Revolución encabezada por Venustiano Carranza era, como señalaba de manera expresa el Plan de Guadalupe,

un movimiento constitucionalista. Este asunto lo he desarrollado con amplitud en mi ensayo “Inviolabilidad de la Constitución”.<sup>14</sup>

### *La última reforma: 1917*

La Constitución de 1857 no fue derogada de manera explícita. El decreto promulgador de la actual norma suprema comienza diciendo “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”. Es evidente que en 1917 surgió una nueva Constitución, pero también lo es que se quiso preservar la referencia a la de 1857 como una constitución reformada.

En el artículo 5º del Plan de Guadalupe, reformado el 12 de diciembre de 1914, se estableció que al triunfo de la Revolución las reformas constitucionales dictadas Venustiano Carranza, como Primer Jefe de la Revolución, serían sometidas a la ratificación, enmienda o complemento por parte del Congreso. El lema “Constitución y Reformas” figuró a lo largo de todo el proceso revolucionario, desde el desconocimiento de Victoriano Huerta hasta la promulgación misma de la Constitución de 1917. En esos términos firmó todavía Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación encargado del despacho, el 5 de febrero de 1917, al disponer la publicación del texto queretano.

El desconocimiento de Huerta fue hecho en nombre de la Constitución, violada por él; en lo sucesivo los revolucionarios se refirieron siempre a la revolución constitucionalista. El 14 de septiembre de 1916 quedó reformado de nueva cuenta el Plan de Guadalupe, para permitir la convocatoria a un Congreso Constituyente, y cinco días más tarde fueron convocadas las elecciones, que se celebrarían el 22 de octubre siguiente. En las reformas al Plan de Guadalupe se argumentaban las razones jurídicas justificativas del constituyente. Es comprensible que no se aplicaran de manera expresa los términos del artículo 128, relativo a la inviolabilidad constitucional, porque esto habría supuesto restablecer la vigencia plena del ordenamiento de 1857 y darle vida a la XXVI Legislatura, disuelta por Huerta; tampoco cabía invocar el artículo 127, acerca de la reforma a la Constitución, porque la Legislatura impuesta por Huerta tuvo vida muy efímera y ni siquiera se computó su presencia; se apelaba en cambio al artículo 39, como una forma directa de ejercer la soberanía popular, y al precedente de que el Constituyente de 1856-1857 no había observado lo dispuesto por la Constitución de 1824, y esto no obstante su legitimidad era indisputada.

Aunque el decreto de Carranza, elaborado por Luis Cabrera, utilizó el mismo argumento que Lerdo de Tejada había invocado para justificar el referéndum basándose en la soberanía popular consignada en el artículo 39, se siguió una ruta diferente, porque en esta ocasión se optó por la elección de un congreso constituyente, a partir de una situación de hecho consistente en que a la sazón el órgano legislativo ordinario estaba desintegrado.

<sup>14</sup>En Carbonell, Miguel (coord.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2006, pp. 317 y ss.

Por otra parte, el decreto expedido por Carranza, el 14 de septiembre de 1916, para convocar al nuevo Constituyente, reprodujo las críticas de Sierra y de Rabasa a la Constitución de 1857:

... la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuará 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 ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración ...

En cuanto a los objetivos del Constituyente que se convocaba y su relación con la Constitución de 1857, se precisaba que los principios de la norma liberal serían respetados:

... con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto, que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de la Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.

Las razones para reformar la Constitución del 57 aparecen muy claras en el decreto de reformas al Plan de Guadalupe y son más puntuales aún en el discurso que pronunció Carranza al inaugurar las sesiones del Constituyente, el 1 de diciembre de 1916. En esta ocasión pasó revista a los problemas que según él habían resultado de la norma liberal: dictadura política, quebrantamiento del sistema federal, deformación de la justicia y del amparo; en suma, violación generalizada de la norma suprema. La paradoja es que los vicios de los que fue víctima la Constitución se vieron como un defecto intrínseco de ella. Por otra parte, Carranza tampoco rompió en definitiva con la norma fundamental que había dado un soporte legitimista a la Revolución y reitera las consideraciones ya expuestas en septiembre anterior:

En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias,

a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.

Los diversos dictámenes referidos a cada precepto constitucional y los debates sostenidos por el Constituyente de 1916-1917 incluyeron frecuentes referencias a la norma suprema anterior; numerosas fueron las veces en que se reprodujeron los textos e incluso las razones aportadas por el constituyente liberal. En muchos casos se ratificó también el contenido de las reformas porfirianas, a las que de manera genérica se había descalificado con anterioridad al tildarlas de “parches”.<sup>15</sup> Esas referencias dejaban muy claro que al aludirse a la Constitución de 1857 también se denotaba la otredad de la que se estaba configurando; en ningún caso se insinuó siquiera que la Constitución de 57 estuviera siendo modificada, como se había sugerido en el decreto de convocatoria. Lo que se subrayaba en los dictámenes y en los consiguientes debates era la permanencia de los antiguos preceptos o el paralelismo entre éstos y los nuevos; en ciertos casos sólo se reconoció que en 57 se dieron pasos iniciales que culminaron con un nuevo enfoque en 17. Esto último, sobre todo en cuanto a la relación con las iglesias.

Otra constante de los constituyentes del 17 con relación a la Constitución anterior consistió en rescatarla por cuanto hacía a su función histórica. Con frecuencia eran mencionados los debates del Constituyente liberal a manera de citas de autoridad; los personajes que dieron forma a la carta del 57 fueron reconocidos por su inspiración republicana y por su relevancia fundacional al fijar las bases de un Estado laico. En más de un sentido los revolucionarios del siglo XX se sentían legatarios de la lucha por las libertades y por la igualdad que se había librado a partir de la Revolución de Ayutla.

Ahora bien, no deben pasarse por alto algunos factores significativos. En su discurso inaugural del Constituyente, Carranza sólo hizo referencias a las reformas de la Constitución de 57. En contraste, la respuesta del presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, fue de enorme relevancia, sobre todo si se atiende al hecho de su cercanía a Carranza y de su participación en el proyecto de reformas a la Constitución:

El Congreso Constituyente, que me honro en presidir, ha escuchado con profunda atención el informe a que acabáis de dar lectura, y en el que se delinean de manera tan clara los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son indispensables para *adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano.*

...

...venís hoy a declarar, de la manera más franca y sincera, a la vez que más espontánea, que el principio fundamental sobre el cual debe asentarse *la nueva Constitución de la república*, es el respeto más amplio a la libertad humana...

...

<sup>15</sup>Véase Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, s. p. i., 1938, p. 35.

Sería casi imposible, señor, que yo me refiriese en estos momentos a todos los puntos notables de *vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución vigente*, ...

Así, pues, señor, me limito ahora a darne por *recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857...*<sup>16</sup>

En esos párrafos de Rojas se advierte la contradicción de referirse a la “nueva Constitución” al tiempo que era reiterativo al hablar de las reformas “a la Constitución vigente” de 1857.

Por otra parte, la Constitución de 1917, conforme a su artículo 27, confirió carácter de ley constitucional a dos disposiciones: la Ley agraria del 6 de enero de 1915, y la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856. Al incorporar esta última disposición el Constituyente de 17 adoptó una norma preconstitucional con relación al Constituyente de 57. Este es un indicador más de que los constituyentes revolucionarios no se sentían ajenos al proceso normativo del liberalismo.

También podemos constatar que, entre otras cosas, se preservó el orden progresivo de las asambleas legislativas. La I Legislatura quedó instalada en septiembre de 1857; por su parte la XXVII fue la primera en funcionar conforme a la Constitución de 1917, en septiembre de ese año.

Hay, por ende, varios elementos que denotan posiciones ambiguas o incluso contradictorias en cuanto a la Constitución de 1857. La expresión de que una Constitución reforma otra Constitución carece de sentido lógico jurídico y debe ser interpretada sólo como forma de reconocer la ascendencia histórica de la carta liberal. Con la sola excepción de algunas voces que impugnaron la legitimidad de la Constitución de 1917, la doctrina es unánime en el sentido de reconocer que esta norma es una Constitución nueva, emanada de un proceso constituyente legitimado por su naturaleza revolucionaria.

Si nos preguntamos qué se quiso decir con “Constitución... que reforma la de 5 de febrero 1857”, tendremos que convenir que no implica que la Constitución del 57 conserve su vigencia y que se trata sólo de una concesión histórica e ideológica carente de relevancia jurídica. Mediante esa expresión se eludió indicar que la Constitución liberal había sido derogada de manera expresa, en consideración a lo que había significado como elemento legitimador de la acción revolucionaria emprendida en contra de Victoriano Huerta y, a partir de su derrocamiento, como un argumento moral e histórico que sirvió al proyecto carrancista en contra del villismo y del zapatismo.

En la Convención de Aguascalientes se había planteado la necesidad de un nuevo orden constitucional de carácter parlamentario. Para hacer frente a esta corriente, que apenas tuvo una tímida formulación, el poderoso movimiento carrancista prosiguió la lucha enarbolando como bandera la defensa de la constitucionalidad basada en la carta del año 57. Un repliegue radical habría descubierto los flancos vulnerables del carrancismo triunfante. Se optó por mantener la defensa retórica de la Constitución liberal. Además, tampoco era previsible el ímpetu innovador del Constituyente queretano, del

<sup>16</sup>Los énfasis son míos.

que no se sospechaba que resultaría una norma fundamental con instituciones sociales muy originales. Con todo, al concluir sus labores los integrantes del Congreso tampoco tuvieron reparos para adoptar el polémico encabezado ni para subrayar su vinculación histórica con el liberalismo, dando continuidad a las legislaturas iniciadas en 1857.

En 1856-1857 muchos constituyentes conservadores plantearon que se restableciera la vigencia de la Constitución de 1824. Se habría atendido así la exigencia de restablecer el sistema federal, tan caro a los liberales, pero los conservadores por su parte habrían preservado el principio eje del arcaico Estado confesional. No es remoto que en la mente de algunos dirigentes revolucionarios haya estado presente una estrategia análoga, y que hubieran calculado que manteniendo, reformada, la Constitución del 57, se habría preservado la naturaleza individualista de esta norma.

Repárese también que la Constitución de 1857 contaba con un preámbulo conforme al cual los constituyentes declaraban haber actuado “En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano”. Los constituyentes del 17 optaron por prescindir de todo preámbulo y en su lugar insertaron una referencia que significaba su vinculación con el movimiento liberal, pero con una perspectiva laicista y con las trascendentales instituciones sociales que ellos incorporaron al ordenamiento constitucional.

La agregación de nuevos elementos correspondía a un proceso cultural acumulativo conforme al cual la antigua Constitución hacía posible la nueva norma. Esto no resta originalidad al Constituyente de 1917 ni merma los méritos del Constituyente de 1857.

### *Consideraciones finales*

La mecánica de la reforma constitucional es equiparable en los casos de las normas de 1857 y de 1917. Aunque la propuesta de reformas hecha por el presidente Juárez no correspondió a los términos previstos por la propia Constitución, tuvo sin embargo un resultado tal vez no previsto: hizo ver que el sistema constitucional podía ser objeto de cambios profundos sin tener que convocar un congreso constituyente. Fue esa la primera experiencia de reformar la Constitución; hasta antes se había optado por el expediente substitutivo, mucho más oneroso en términos de tensión política y menos rentable en cuanto a los efectos de consolidación institucional.

Juárez optó, sin éxito, por la vía plebiscitaria. No obstante el fracaso de la convocatoria para reformar la Constitución, quedó establecido el precedente de que la vía para cambiar al sistema era la reforma, no la derogación y remplazo del texto vigente.

Con la Constitución de 1857 comenzó un proceso de mimesis constitucional. La adaptabilidad normativa se orientó en tres direcciones, según se incorporaran los requerimientos institucionales del Estado, los de la sociedad o los sustentados por los detentadores del poder. En el primer caso se inscriben los aspectos relacionados con la secularización del ejercicio del poder y aquellos conforme a los cuales las instituciones operaban con mayor diligencia, como fue el caso de la organización fiscal; en el segundo, los concernidos con la recepción y la vigorización de los derechos fundamentales y sus

correspondientes instrumentos de garantía; en el tercero, los atañedores a la permanencia en el poder de sus titulares.

Esas tres vertientes, iniciadas a partir de la Constitución de 1857, son identificables con claridad también en el caso de la carta queretana, con un matiz en cuanto a los detentadores del poder, porque si bien dejaron de perpetuarse las personas, el diseño institucional favoreció la hegemonía de un partido. La reforma constitucional de 1933, por ejemplo, que proscribió la reelección sucesiva en los congresos federal y estatales, y en los ayuntamientos, auspició la consolidación del Partido Nacional Revolucionario. Sin esa reforma una buena parte de los aspirantes a desempeñar cargos de elección habrían tenido que organizar nuevos partidos para contender por el voto. Al establecerse la no reelección se facilitó la sumisión dentro del naciente partido hegemónico, pues se alentaban las esperanzas de quienes se acogían a la disciplina interna del PNR y se conjuraba la ruptura del partido fundado apenas en 1929.

La mimesis constitucional ha impuesto a la norma una textura policroma. Esto resulta desconcertante, en tanto que algunos preceptos se contradicen o tienen sólo un alcance declarativo. En el orden estructural, por ejemplo, resultan incompatibles el pluralismo hacia el que ha avanzado el sistema representativo, y la considerable concentración del poder que subsiste en cuanto al presidente; en el ámbito de los derechos fundamentales, también a manera de ilustrar con un caso, fue relevante hacer del derecho al trabajo una norma constitucional, en 1978, pero al cabo del tiempo transcurrido ese derecho ha quedado reducido a una declaración vacía, y así permanecerá mientras no se le confiera positividad mediante el seguro de desempleo.

Hay una cuestión acerca de la cual todavía carecemos de instrumentos empíricos de corroboración, por lo que sólo se pueden formular trazos de carácter general. Es posible advertir hasta qué punto las constituciones miméticas, como las de 57 y 17, se van adaptando a las circunstancias; pero no hemos medido en qué términos la preceptiva constitucional influye en su entorno cultural. Es evidente que existe una relación de entradas y salidas de información que fluyen entre la norma y la normalidad, pero los indicadores no son consistentes en el sentido de una mayor propensión de la Constitución a incorporar elementos procedentes del entorno, o en la dirección inversa, de la norma modificando su entorno cultural. Esto, tal vez, se debe a que los agentes que influyen en los contenidos constitucionales introducen el filtro de su propio interés.

Los tres factores, estatal, social y personal, que matizan la mimesis constitucional, no guardan entre sí una relación simétrica. Más aún, es la interpretación de los agentes políticos la que domina en cuanto a definir cuáles son los insumos de interés para el Estado y para la sociedad que en cada momento son procesados como reforma o adición constitucional. Todo indica que el factor dominante es el personal, y que se bascula entre la prioridad para los intereses estatales y los sociales, cuando llegan a ser excluyentes, según las condiciones ambientales existentes en cada momento; por otra parte, cuando esos intereses no se contraponen, el orden de las prioridades lo determinan la capacidad analítica del grupo dirigente o la aptitud negociadora de los agentes políticos.

Si bien la técnica de la adaptación progresiva ha permitido un ahorro del esfuerzo político para preservar la estabilidad constitucional, también reduce las posibilidades

de que la sociedad se identifique con la Constitución. La relación simbiótica entre la sociedad y la Constitución resulta un factor indispensable para alcanzar lo que Peter Häberle denomina “la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”. Pero la interpretación de un texto tan dinámico como el nuestro resulta muy difícil para el ciudadano medio. Más aún, la Constitución mexicana se ha convertido en un texto para profesionales.

La estabilidad y la inteligibilidad de un texto guardan una relación directa. Imaginemos, por ejemplo, qué sucedería con los feligreses de un credo religioso si sus textos básicos estuvieran sujetos a cambios incesantes y no siempre bien difundidos. En el caso de las normas constitucionales, su mayor sencillez y menor alteración producen una mejor comprensión. Los problemas culturales de integración entre la norma y la normalidad social se acentúan cuando estamos ante fenómenos que reflejan una cultura fragmentaria. Si a la presencia de diversos elementos variables e inconstantes en la norma se suman factores de desconfianza ante las instituciones, bajos niveles de conocimiento de la norma, expresiones desarticuladas de organización y comportamiento social, experiencias de corrupción que afectan la relación entre los órganos del poder y los gobernados, y episodios recurrentes de violación de las normas, la fragmentación cultural tiende a acentuarse, en perjuicio de la conciencia constitucional colectiva.

Hay otros factores que generan un efecto paradójico en cuanto a la cultura constitucional, porque incrementan la imagen variable del corpus constitucional. Se sabe que ninguna solución carece de costes; es el caso de los tribunales constitucionales. Su aportación a la defensa de la Constitución está fuera de cualquier duda; empero, esos tribunales también contribuyen a la percepción de que la Constitución es un entramado normativo de alta complejidad y que su interpretación exige un conocimiento experto.

Ha sido superada la añeja tesis adversa a la actividad legiferante del juez, pero falta por resolver el efecto producido por los criterios, con frecuencia polémicos en el interior mismo de los órganos jurisdiccionales, relacionados con el alcance de la norma suprema. El gobernado no versado en derecho contempla con cierta prevención que los expertos, entre sí, no siempre coincidan en lo que la Constitución dice. En este caso, inevitable, el efecto paradigmático de la Constitución tiende a desvanecerse. Imaginemos los efectos que tendría para la feligresía, para utilizar el símil ya invocado, que dentro de una misma iglesia los dignatarios postularan criterios antitéticos acerca de los textos que deben orientar la conducta de los fieles.

Las organizaciones deliberantes son una parte esencial de la democracia, pero no se puede soslayar que, al menos en sociedades con niveles culturales todavía precarios, debatir acerca del alcance de una norma genera prevenciones en cuanto a la adhesión colectiva que se le brinda. Por otro lado las constituciones tienen una función relevante para dinamizar e innovar las relaciones sociales e institucionales, y en este sentido su parálisis resultaría contraproducente.

Es recomendable que los análisis superen las perspectivas unidimensionales conforme a las cuales sólo se contemplan los aspectos positivos o negativos de las instituciones. No existe una sola institución perfecta, ni hay solución alguna que no plantee un nuevo problema. En el diseño institucional lo que cuenta es obtener las mayores

ventajas y eludir los mayores perjuicios de cada decisión, y además examinar los efectos que genera la interacción de las instituciones. Cuando sólo se ve a las instituciones de manera aislada, se pierde la dimensión real de sus efectos. En un laboratorio es posible aislar los elementos que se desea analizar, pero no se puede perder de vista que hay otra dimensión analítica cuando se examina una misma institución en su relación con otras. Este ejercicio, indispensable para alcanzar los mejores resultados posibles de las reformas institucionales, no ha estado presente en la constante serie de reformas constitucionales.

En el orden formal, también deben hacerse algunas consideraciones. Si la mimesis constitucional se ha convertido ya en una expresión de la cultura nacional mexicana, al menos convendría poner un poco de orden. Es recomendable, por ejemplo, establecer un solo periodo anual para que entren en vigor las reformas. Así se podría centrar la atención de los ciudadanos para explicarles, una vez por año, en qué dirección fue modificada la Constitución. Son pocos los casos en los que una reforma puede ser considerada como muy urgente, de manera que nada impide que, por simple convención entre los agentes políticos, las reformas que vayan siendo adoptadas a lo largo de cada año entren en vigor en un mismo momento, con excepción, por supuesto, de los casos en que cualquier diferimiento afecte los objetivos de la reforma.

La reforma constitucional ha servido incluso para invertir el sentido original de la organización o del funcionamiento del Estado mexicano. Esta experiencia permitiría fundamentar que sin sustituir la Constitución es posible obtener los mismos resultados por la vía de la reforma; empero, también puede producirse una necesidad psicológica, política o incluso social de remplazar la Constitución. Estoy persuadido de que en México no existe la convicción generalizada de una Constitución nueva; más aún, la mayor parte de las propuestas formuladas cabrían en el texto actual, así hubiera que llegar al caso extremo de utilizar la fórmula de 1917.

Es difícil, en este punto, sustentar una posición favorable al cambio y al mismo tiempo eludir una apariencia que tenga visos conservadores. Tengo serias reservas con relación a una nueva Constitución por varias razones. Una de ellas consiste en que numerosos aspectos que ya forman parte de los consensos básicos, y que por lo mismo no están sujetas a discusión, tendrían que ser abordados y entrarían en la nómina de temas acerca de los cuales habría que negociar. Un ejemplo es la responsabilidad del Estado en materia educativa y su naturaleza laica. ¿Conviene convertir al laicismo en un asunto cuya preservación implique hacer concesiones en otras materias?

Otro aspecto inquietante es que la forma de construir constituciones tiene mucho de semejanza con la elaboración de un contrato. El principio *do ut des* siempre ha estado presente, lo mismo en la formulación originaria de las constituciones de 1857 y de 1917, que con motivo de sus reformas. Ha variado su intensidad, y en muchas ocasiones ni siquiera se ha hecho explícito, pero incluso en las circunstancias de mayor ejercicio autoritario del poder ha habido alguna suerte de entendimientos, así haya sido en la cúpula del poder. El problema es que han surgido nuevas formas de negociar para construir instituciones de derecho público, en particular constituciones.

Voy a poner un par de ejemplos. El lenguaje de género ha irrumpido en el discurso político y, todavía peor, en los textos jurídicos. La distinción entre “todas” y “todos” resulta del desconocimiento de las reglas gramaticales, pero han encajado en una frecuencia de comunicación que la puede hacer inevitable en el momento de elaborar un nuevo código fundamental. El caso de la Constitución venezolana es un buen ejemplo de lo que sucede con una concesión de apariencia intrascendente. En México este lenguaje ha hecho aparición, como es el caso de la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Otro asunto que resulta preocupante cuando se abre un proceso constituyente al completo, es que cada fuerza política tiene su propia agenda y sólo está dispuesta a otorgar su voto a otra fuerza política en aquello que no se contraponga a la suya propia, lo que suena razonable; el problema surge cuando se superan las reservas y comienzan los acuerdos basados en las prioridades de cada cual, cuando formalmente pueden caminar en paralelo. Numerosos ejemplos de nuevas constituciones ilustran hasta qué punto se han llevado a las normas supremas instituciones excluyentes entre sí. Cada fuerza puede quedar satisfecha porque demuestra haber introducido a la Constitución sus más caros proyectos. Si luego resultan compatibles o no con los que a su vez incorporaron los demás, resulta irrelevante para los interlocutores, en tanto que cada uno pueda decir que consiguió sus objetivos. Una consecuencia frecuente de esos ejercicios es el de normas abigarradas, contradictorias y disfuncionales, a veces de peor factura que las precedentes.

En los medios académicos prevalece la convicción de que los cambios constitucionales son necesarios y de que en la Constitución conviven numerosos aciertos con no pocos errores. El reglamentarismo y el desorden estructural de nuestra ley suprema, las asimetrías entre los órganos del poder y las omisiones en cuanto a derechos y garantías, hacen recomendable su revisión. Lo extraño es que la disyuntiva política no sea reformarla o sustituirla, sino hacer algo o no hacer nada. Hasta ahora ha prevalecido esta segunda posición.

Si bien no es posible predecir cuándo, la experiencia nos indica que por mucho que se posponga, en algún momento se tendrán que producir los cambios constitucionales. Considero que es posible plantear una opción intermedia entre la reforma y la sustitución; un texto reformado y refundido a la vez permitiría atender la mayor parte de las propuestas que se han hecho públicas, en foros académicos, gremiales y políticos. Refundir significa organizar un texto, sin variar su contenido; sin embargo, por lo equívoco que puede resultar esta expresión entre nosotros, es preferible utilizar la voz *reordenar*, como ya figura en un proyecto elaborado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>17</sup>

Esa *reordenación* acompañada de la reforma facilitaría sustraer a la discusión los consensos básicos ya alcanzados en el pasado y no impugnados, así como agrupar

<sup>17</sup> Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados (CEDIP), Senado de la República, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

las materias de una manera sistemática y coherente. También se podría aliviar a la Constitución de la pesada carga reglamentaria con la que sucesivas adiciones la fueron lastrando y que, como paradoja, hoy restan flexibilidad a las relaciones entre los órganos del poder, y entre éstos y los gobernados.

Frente a los diez textos, de diferente jerarquía y legitimidad, que regularon la organización y el funcionamiento del poder en México durante los primeros 36 años de vida independiente, los siguientes 160 años hemos estado regidos por sólo dos constituciones. Se trata, como se ha visto, de normas proteicas cuyo estudio permite identificar algunas regularidades de nuestra cultura constitucional. Identificarlas, para potenciarlas o corregirlas, según convenga a la sociedad de nuestros días y a la que vendrá, es un ejercicio siempre necesario.

Las tensiones entre las culturas parmenídea y heraclitiana han estado presentes a lo largo de los últimos 160 años y no tienen por qué ausentarse en el futuro. En todo caso esto sólo podrán confirmarlo quienes participen en el sesquicentenario de la Constitución de 1917, si es que subsiste hasta entonces, como es deseable que ocurra.





# El Congreso Constituyente de 1916-1917 y la nueva Constitución

Jorge Carpizo\*

## Antecedentes mediatos

A. La Constitución mexicana de 1917 es la más importante y longeva en nuestra historia. En el año de 2005, cumplió 88 años de vigencia. Durante ese periodo México ha vivido la etapa de paz y de estabilidad política más prolongada desde su independencia.

No obstante, el país sufre grandes problemas, entre los cuales destacan los sociales. Cito únicamente algunos: existe desigualdad social profunda, el 20 por ciento más rico concentra el 58 por ciento del total del ingreso, mientras el 20 por ciento más pobre se queda con el 3.6 por ciento; el 10 por ciento de las familias con mayor ingreso acumula el 38.7 por ciento del total de los ingresos; en 1996 los pobres *extremos* sumaban 50.9 millones de seres humanos, o sea el 40 por ciento de la población, y el salario real ha decrecido como resultado de las crisis económicas; entre 1994 y 1999 la media de los ingresos de patrones y trabajadores por cuenta propia tuvo una disminución del 22.6 por ciento y del 23.8 por ciento, respectivamente.<sup>1</sup>

\* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Agradezco la labor mecanográfica de la señora Isabel Cacho y la colaboración de la estudiante Tania de la Paz Pérez Farca en aspectos bibliográficos.

<sup>1</sup> Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pp. 167-168. Sobre la pobreza en México se pueden consultar: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid, Ediciones Mundiprensa, 2001; Banco Mundial, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, World Bank, 2001; Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993; Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo

## Sumario

Antecedentes mediatos . . . . .	351
Antecedentes inmediatos . . . . .	354
Decreto convocatorio . . . . .	367
Colegio electoral . . . . .	371
Proyecto de Constitución . . . . .	377
Principales debates . . . . .	383
Debate sobre la enseñanza . . . . .	384
Debate sobre el trabajo . . . . .	393
Debate sobre la cuestión religiosa . . . . .	401
Debate sobre la tierra . . . . .	405
Una nueva Constitución . . . . .	411

Sin embargo, el país es, cuantitativa y cualitativamente, diferente a aquel de 1917: de doce millones de habitantes se ha pasado a más de cien; de una sociedad primordialmente agrícola a una industrial; de un territorio muy mal comunicado a uno regularmente comunicado; de una sociedad casi feudal a la formación de una clase media de regular importancia; de la existencia de caudillos al régimen de instituciones en grado elevado; de una sociedad primitiva a una plural y sofisticada en diversos aspectos; de un analfabetismo aproximadamente de 67 por ciento al 9 por ciento; de una sociedad pasiva políticamente a una participativa y propositiva, aunque éste es aún un proceso incompleto; de un sistema de partido hegemónico a uno tripartito. El esfuerzo del país es notorio en la construcción de escuelas, universidades, hospitales, carreteras y viviendas. Empero, todo resulta insuficiente ante el crecimiento demográfico desbordado durante muchos años.<sup>2</sup>

La tesis más importante de la Constitución de 1917 es la realización de la justicia social. En nuestra realidad dicha tesis todavía es meta, ideal y norma que dista buen trecho de alcanzarse. En este aspecto se encuentra el punto más álgido de nuestro constitucionalismo y de la existencia del país como Estado social y democrático de derecho.

*B. La Constitución mexicana de 1917 tiene antecedentes mediatos e inmediatos. Enuncio los primeros en forma sintética; los segundos los examino con mayor detenimiento.*

Los antecedentes mediatos son:

- a) La deplorable situación del campesino y del obrero durante el Porfirismo.
- b) La perpetuación de Porfirio Díaz en el poder, la fuerte centralización de éste y el inmovilismo político durante décadas.
- c) La inseguridad jurídica; la norma al servicio del poderoso político o económico.
- d) El uso de la fuerza para reprimir huelgas, así como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
- e) La intransigencia política, cuya manifestación más notoria fue la negación rotunda a cambiar al candidato a la vicepresidencia en las elecciones de 1910.
- f) La insurrección de Madero y el principio de no reelección.
- g) Las propuestas sociales durante 1910-1911.

*C. Sobre dichos antecedentes, enuncio únicamente algunos datos. La ley sobre Deslinde y Colonización de los Terrenos Baldíos y, su consecuencia, la creación de compañías deslindadoras, afectó los terrenos comunales indígenas y de los pueblos, creándose latifundios de extensión inimaginable que, entre otros aspectos, estableció un sistema en el cual las deudas pasaban de padres a hijos, en una especie de esclavitud.*

---

XXI Editores, 1999. Las cifras sobre la pobreza en México varían de forma importante según el autor o la institución que se consulte, debido fundamentalmente a que no existe una metodología compartida para realizar la medición de este fenómeno social.

<sup>2</sup> Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. XIV-XVIII.

Los obreros no gozaban de ningún derecho laboral: salarios reducidos, jornadas de hasta quince horas, niños de cinco años en el trabajo, ningún descanso semanal, ausencia de cualquier apoyo en accidentes de trabajo y durante la vejez.

En aquellos años, el manifiesto social y político más importante frente a tantas injusticias, se encuentra en el Plan del Partido Liberal de 1906.<sup>3</sup>

Porfirio Díaz gobernó a México a partir de 1877 y hasta 1911, con la sola interrupción de un periodo de cuatro años, en el que fungió como Presidente de la República uno de sus compadres; él era el poder detrás del trono.

A pesar de que Díaz había manifestado en 1908 que no se presentaría como candidato presidencial en 1910, con posterioridad cambió de criterio. Los “partidos políticos”, entonces, estuvieron de acuerdo en su reelección, siempre que, en su séptimo periodo como titular del Poder Ejecutivo, concediera libertad para la determinación del vicepresidente. La decisión de Díaz fue la intransigencia y determinó la fórmula electoral para 1910-1916 sin permitir espacio político alguno; hizo a un lado a políticos eminentes y respetados para imponer la fórmula Díaz-Corral. Este último no gozaba de simpatías o prestigio, era la mediocridad caminando.

*D.* Ante tal situación surgió el Partido Antirreeleccionista, cuyos dirigentes fueron Francisco I. Madero y Emilio Vázquez Gómez. Su bandera de lucha se resumió en el principio de no-reelección.

Las elecciones de 1910 se realizaron en un clima de represión y atropellos; se calcula que en esos días, se encontraban en las cárceles del país aproximadamente 60,000 antirreeleccionistas.

El 5 de octubre de 1910 Madero expidió el Plan de San Luis en el cual, entre otras cuestiones, declaró nulas las elecciones realizadas, desconoció al gobierno de Díaz, reafirmó el principio de no-reelección, y planteó el grave problema agrario del país. Este Plan fue el fundamento de los levantamientos armados en múltiples lugares. Ciudad Juárez cayó en manos de Madero. Díaz decidió no ensangrentar a la nación; se firmaron los tratados con el nombre de esa ciudad, en los que se plasmaron el compromiso del Presidente de presentar su renuncia y la transmisión del poder de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución de 1857. Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores, quedó encargado del gobierno provisional.

*E.* En razón de desencuentros internos entre los dirigentes del Partido Nacional Antirreeleccionista, Madero lo suprimió; en su lugar fundó el Partido Constitucional Progresista que sostuvo la fórmula Madero-Pino Suárez para las entonces próximas elecciones presidenciales. Esa fórmula obtuvo el triunfo electoral, y el 6 de noviembre de 1911, ambos rindieron la protesta de ley ante el Congreso, como Presidente y Vicepresidente de México.

El gabinete nombrado por el nuevo Presidente causó gran descontento por los intereses y aspiraciones defraudados. De los ocho secretarios de Estado sólo tres provenían

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 12-17.

de la revolución, pero su error fundamental estribó en ratificar el régimen porfirista. Ningún cambio en el sistema burocrático, político, administrativo o social.

A las justas demandas de Zapata, Madero contestó que el jefe suriano debería rendirse, y mandó al general Casso López a destruir las tropas zapatistas. El 25 de noviembre de 1911, el nuevo Rayo del Sur expidió el Plan de Ayala, donde se desconoció a Madero como Presidente por haberse burlado del pueblo y no haber cumplido cabalmente las promesas del Plan de San Luis; se reconoció como jefe de la revolución a Pascual Orozco o a Zapata, si el primero no aceptaba. La importancia del Plan se encuentra en la profundidad de su pensamiento agrario: tierra para el que la trabaja, pero como ella estaba en manos de unos cuantos por usurpación, se les expropiaría, y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización.

El 28 de noviembre de 1911 se expidió la reforma constitucional que prohibía la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de las entidades federativas. Ésta fue la última modificación que sufrió nuestra Constitución de mediados del siglo XIX.

Con Madero, la situación de los obreros no cambió; las huelgas comenzaron y el Presidente las reprimió. El descontento, como el viento, sopló en todo el país. Madero se desligó del pueblo, del obrero y del campesino, de aquellos que le habían otorgado el triunfo.

Empezaron las sublevaciones: el general Reyes, Pascual Orozco, Emilio Campa, pero fueron vencidos.

Félix Díaz se sublevó en Veracruz y fue derrotado; Madero le perdonó la vida.

La hacienda pública, que en tiempos del general Díaz estuvo en bonanza, cayó en verdadero caos y desorden.

Pero, el hecho de mayor trascendencia fue la enemistad entre Madero y Lane Wilson, embajador norteamericano, quien profesaba verdadera antipatía al Presidente, y se había dedicado a desprestigiarlo en su país:<sup>4</sup> parece ser que el embajador había solicitado del gobierno mexicano un subsidio de cincuenta mil pesos anuales, en virtud de que su sueldo no le alcanzaba para cubrir todos sus compromisos. Madero, a pesar de que en el porfirismo fue usual esta clase de subsidios, se lo negó.

## Antecedentes inmediatos

A. Los antecedentes inmediatos de la Constitución mexicana de 1917 son:

- a) Los asesinatos del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez.
- b) El levantamiento armado de Venustiano Carranza en defensa del orden constitucional y del sistema federal.
- c) La ruptura entre los dirigentes del movimiento constitucionalista y la Convención de Aguascalientes.

<sup>4</sup> Manuel Bonilla Jr., *El régimen maderista*, México, Talleres Litográficos de *El Universal*, 1922, p. 31.

- d) De manera especial, las ideas y la legislación sociales expedidas durante los conflictos armados a partir de la expedición del Plan de Guadalupe, promulgado por Carranza.

Examino a continuación dichos antecedentes.

*B.* El 9 de febrero de 1913, alumnos de la Escuela Militar de Aspirantes se posesionaron del Palacio Nacional, pero el general Lauro Villar consiguió imponer orden, y logró la tranquilidad en el recinto presidencial. Al poco tiempo, apareció el general Bernardo Reyes e intimó a Villar a capitular. Su espíritu aventurero lo hizo acercarse a la puerta principal del palacio presidencial, donde cayó acribillado; Villar resultó herido.

Félix Díaz y Manuel Mondragón, al ver sucumbir a Reyes, se retiraron a la Ciudadela. Mientras acaecieron estos sucesos, Madero salió del Castillo de Chapultepec, su residencia, para dirigirse al palacio presidencial. Al enterarse de que Villar estaba herido lo substituyó por Victoriano Huerta. La Ciudadela, refugio de los rebeldes, pudo haber sido tomada fácilmente por las tropas federales, pero Huerta entró en entendimiento con los rebeldes; se vendió a ellos, convino en disparar sus armas de fuego, pero el blanco, en realidad, no fue el supuesto enemigo sino la población civil, lo cual ocasionó el pánico en la ciudad.

La baja de Huerta se mostró al mandar a un cuerpo de rurales maderistas a las calles de Balderas, donde los esperaban las ametralladoras traidoras que dejaron a aquellos hombres tendidos en la calle. Otras dos veces, Huerta mandó tropas maderistas al sacrificio.

Lane Wilson convocó entre tanto al cuerpo diplomático para deliberar sobre la conveniencia de solicitar su renuncia a Madero y a Pino Suárez.

El Presidente comisionó a Pedro Lascuráin para que convocara al Senado pidiéndole ayuda. Lane Wilson amenazó con la intervención americana. El Senado pensó, por temor, que lo más prudente era que el Presidente presentase su renuncia. Madero se rehusó, entonces, a hablar con los senadores. Huerta, por el contrario, los citó y les expresó que acataría sus órdenes.

El ministro de Guerra, García Peña, convenció a Madero de que recibiera a los senadores; éste accedió, y el entonces senador Obregón le notificó que el pueblo quería su renuncia, le hizo saber que el embajador norteamericano había amenazado con la intervención. Madero volvió a negarse.

A estos días de nuestra historia se les ha denominado la Decena Trágica, ya que costó al país dos mil muertos y seis mil heridos. Terminó el 18 de febrero, cuando el Presidente, el Vicepresidente y algunos ministros fueron detenidos por el general Aureliano Blanquet. A Madero y a Pino Suárez los alojaron en la parte baja del Palacio Nacional; se hizo mención del Pacto de la Ciudadela, también denominado el Pacto de la Embajada, por haber constituido una maquinación del embajador norteamericano y haber sido firmado en la sede donde se representaba a una nación amiga. En dicho pacto se desconoció a Madero como Presidente, se declaró Presidente provisional a Huerta, y se nombró un gabinete. Félix Díaz declinó el ofrecimiento de formar parte de ese órgano, para quedar en libertad de participar en las elecciones presidenciales.

La sangre corrió. La Nación se había acostumbrado. Las tropas ebrias de alcohol y triunfo recibieron como preseas a Gustavo Madero, a Adolfo Bassó y a Manuel Oviedo, los cuales fueron asesinados, después de haber sido brutal y bárbaramente vejados.

Madero y Pino Suárez, entonces, a pesar de su renuencia, no tuvieron otro camino que presentar su renuncia, la cual expresa:

Ciudadanos, Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados: En vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer a acá en la Nación, y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Protestamos lo necesario. México, 19 de febrero de 1913. Francisco I. Madero, José María Pino Suárez.

Huerta juró respetar la vida del ex-Presidente, sacó del pecho una medalla y un escapulario que aseguró le habían sido regalados por su madre y, tomándolos con la mano derecha, dijo al licenciado Pedro Lascuráin: “Juro respetar la vida de los prisioneros”. Ofreció también que serían enviados a Veracruz con toda clase de seguridades, para que se embarcaran en el crucero Cuba rumbo a La Habana.<sup>5</sup>

El embajador americano también prometió salvaguardar la vida del ex-Presidente, tanto en promesa hecha a la esposa de Madero como en la fiesta que ofreció en la embajada el 22 de febrero.

A la renuncia de Madero, recayó la alta investidura en Pedro Lascuráin, quien no duró en el cargo ni cuarenta y cinco minutos. El único acto de su gobierno fue nombrar ministro de Gobernación a Huerta. Momentos después renunció, dándole paso a la presidencia al traidor general Huerta.

Cabe preguntarse cómo fue que la Cámara de Diputados aceptó la renuncia de Madero y del Vicepresidente, y sancionó con su aprobación la farsa. Las palabras del diputado Alfonso Cravioto pueden explicar:

votaré aprobatoriamente el dictamen presentado por las comisiones, no por temor a atentados contra mi personalidad que ni me cohíben ni me espantan, sino porque creo que al hacerlo así, contribuyo a salvar la existencia de los dos altos funcionarios dimitentes, y por librar a mi país de una intervención extranjera, que, según me han asegurado, es inminente y en estos momentos sería la muerte de nuestra independencia.

Jamás fue tan terriblemente cierto el hondo aforismo de Castelar:

La libertad es como el alimento: sin ella podemos pasar algunos días; pero el orden es como el aire, que si nos falta perecemos. ¡Quiera el bien de la patria que el sacrificio que hoy hago ante sus aras, de mi amor propio de vencido, florezca en concordia y sea fecundo en prontos beneficios!<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 294.

<sup>6</sup> *De cómo vino Huerta y cómo se fue... Apuntes para la historia de un régimen militar, (del cuartelazo a la disolución de las Cámaras)*, t. I, México, Librería General, 1914; p. 159. Hay edición de Librería General de 1975.

Esa noche del 22 de febrero, mientras en la embajada norteamericana se festejaba la memoria de Washington, Madero y Pino Suárez fueron sacados del Palacio Nacional para conducirlos a la penitenciaría. En los coches separados donde iban, Francisco Cárdenas, asesinó a Madero y Rafael Pimienta a Pino Suárez. Después simularon un asalto con intercambio de tiros y medio destrozaron los coches.

Nadie dudó que Huerta los había mandado inmolarse, a pesar de la noticia oficial.

Con el asesinato de Madero y Pino Suárez concluyó la Decena Trágica. La Ciudad de México se conformó al serle devuelta la tranquilidad después de 10 días de verdadero drama, actitud natural si se toma en cuenta que fue en la ciudad capital donde Madero contó con el mayor número de enemigos. Tomó posesión como Presidente provisional el general Huerta, su gabinete estuvo formado por las personas mencionadas en el Pacto de la Ciudadela. De la Barra y Vera Estañol se excusaron de formar parte de él, pero aceptaron ante la amenaza de invasión norteamericana, si no se estabilizaba la situación del país.

C. Huerta mandó un telegrama a los gobernadores, cuyo contenido decía: “Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete”.

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, recibió el mensaje y, con urgencia, citó a los diputados locales y a sus hombres de confianza a una junta. Carranza hizo circular de mano en mano el mencionado telegrama, y cada uno de los concurrentes se fue informando de su contenido.

Una vez enterados, Carranza manifestó la obligación que tenían los presentes, Luis G. Garfias, Jacinto B. Treviño, Antonio Delgadillo, Aldo Baroni, Jesús Hernández, Gustavo Espinoza Mireles, José García Rodríguez, Epigmenio Rodríguez, Gabriel Calzada, Alfredo V. Villarreal, Pablo López Bosque, Alfredo Breceda, Perfecto Fuentes, Valeriano Guzmán, Vicente Dávila Ramos y Ernesto Meade Fierro, de desconocer al gobierno ilegítimo, pues el Senado no tenía facultades de nombrar a un presidente que no fuera electo por el pueblo. Exhortó a los miembros de la XXII legislatura local a desconocer a Huerta esa misma noche —18 de febrero—, y a otorgarle facultades extraordinarias para que él pudiera restablecer, mediante la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857. En los siguientes minutos se apresuró a redactar una iniciativa, la presentó al Congreso local; transcribió el telegrama mandado por Huerta, lo desconoció como Presidente, y prometió acatar la decisión de la legislatura.

El Congreso coahuilense contestó con el siguiente decreto:

Artículo 1º. Se desconoce al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo de la República, que dice él le fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2º. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los ramos de la administración pública para que suprima lo que crea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República. Económico. Excítese a los gobiernos de los demás estados federales, rurales y auxiliares de la Federación, para que secunden la actitud del gobierno de este Estado.

Carranza, el 19 de febrero, lanzó una circular que fue telegráficamente transmitida a toda la República; explicó los hechos acontecidos en los días anteriores y terminó diciendo:

el Gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política Mexicana y en obediencia a nuestras Instituciones, fiel a sus deberes y animado del más puro patriotismo, se ve en el caso de desconocer y rechazar aquel incalificable atentado a nuestro Pacto Fundamental y en el deber de declararlo así, a la faz de toda la Nación, invitando, por medio de esta circular a los Gobiernos y a todos los jefes militares, de todos los Estados de la República, a ponerse al frente del sentimiento nacional, justamente indignado y desplegar la bandera de la legalidad para sostener al Gobierno Constitucional, emanado de las últimas elecciones, verificadas de acuerdo con nuestras leyes.<sup>7</sup>

La actitud del gobernador de Coahuila responde a una vieja idea en el derecho mexicano: las entidades federativas controlan la constitucionalidad de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión. El artículo 23 del Acta de Reforma de 1847 dispuso:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o, por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.<sup>8</sup>

Con mayor razón, la legislatura local podía desconocer a un gobierno emanado de un cuartelazo, a un gobierno que nacía rompiendo la Constitución. Esta fue la idea de Carranza.<sup>9</sup>

El 21 de febrero, Venustiano Carranza contrató un empréstito con los bancos de la localidad por setenta y cinco mil pesos, aunque el acuerdo definitivo sobre la cantidad se logró el tres de marzo. El cuarto día recibió un mensaje. “Sírvese usted informar con qué objeto extrajo cincuenta mil pesos de los Bancos, por no tener conocimiento del hecho este gobierno. Victoriano Huerta”. La contestación decía: “Señor general V. Huerta. México. No he extraído ningún dinero de Bancos a que se refiere; y si así lo hubiere hecho, no es a usted a quien debo darle cuenta. El Gobernador Constitucional, V. Carranza”.

<sup>7</sup> Alfredo Breceda, *México revolucionario 1913-1917*, t. 1, Madrid, Tipografía Artística, 1920, p. 149. (Existe una edición de 1941 publicada por Editorial Botas.)

<sup>8</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, p. 474.

<sup>9</sup> Se debe aclarar que formalmente Huerta llegó a la Presidencia de la República conforme al procedimiento señalado en la Constitución para tal caso. Por tanto, no deja de extrañar que un distinguido profesor kelseniano afirme que: “El acto de Victoriano Huerta no es un acto revolucionario. Es un acto inconstitucional, un procedimiento irregular...”, Huerta dio un cuartelazo”, véase Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, p. 68.

Carranza se dedicó a organizar sus fuerzas, pero hizo creer a Huerta que podrían llegar a un acuerdo, lo cual le otorgó el tiempo indispensable para juntar hombres y armas; abandonó Saltillo el día 23, y comenzó una nueva guerra civil. Carranza le ofreció el mando de las tropas al general Jerónimo Treviño, éste no sólo no aceptó, sino que se apresuró a reconocer a Huerta. Un viernes santo, en los últimos días de marzo, Carranza atacó Saltillo. Las bajas para los constitucionalistas fueron considerables, pero demostró la fuerza de los atacantes, venciendo el rumor que corría por el país de que Trucy Aubert había deshecho a los constitucionalistas en Anhelito. Se dio el orden de retirada a los Mesones y allí los constitucionalistas fueron atacados. La confusión era terrible debido a que era lo que menos esperaban; a pesar de ello lograron detener al enemigo.

La idea de darle forma al movimiento armado fue abrazando las mentes. Baroni quería que se cumpliera con las promesas de Madero, formuladas en el Plan de San Luis, Carranza opinó que por el momento no era oportuno hablar de reformas sociales.<sup>10</sup>

La noche del 25 de marzo, las tropas llegaron a la hacienda de Guadalupe, y el 26 Carranza dictó a Breceda el plan donde se desconocía a Huerta, a los Poderes Legislativo y Judicial Federales y a los gobiernos estatales que después de 30 días de publicado el Plan siguieran reconociendo a Huerta y a su régimen; se nombraba a Carranza como primer jefe del Ejército, al cual denominaban Constitucionalista, y se le encargaba interinamente del Poder Ejecutivo; al consolidarse la paz, se convocaría a elecciones. En las entidades locales funcionarían como gobernador provisional el primer jefe del Ejército Constitucionalista en esa localidad, quien convocaría a elecciones, siempre y cuando el gobernador electo por el pueblo hubiere reconocido a Huerta. Después de una seria discusión se aprobó el Plan de Guadalupe y se propuso el encabezado con el cual fue difundido. Entre los que firmaron se encuentran: Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Agustín Millán, Cesáreo Castro, Cayetano Ramos y Aldo Baroni.

Las adhesiones al Plan se fueron multiplicando: Adolfo de la Huerta, Elías Calles, Álvaro Obregón, Salvador Alvarado, Juan G. Cabral, Francisco Villa —quien con cuatrocientos hombres acampaba en la Sierra de la Ascensión—, Cándido Aguilar, Francisco Murguía, Luis y Eulalio Gutiérrez, el general Diéguez, Benjamín Hill, etcétera.

El gobernador del estado de Sonora, José María Maytorena pidió licencia por seis meses, y en su lugar fue designado Ignacio Pesqueira, quien apoyó al Ejército Constitucionalista. El gobernador de Chihuahua, Abraham González, siguió el ejemplo del de Sonora. El gobernador de Campeche, Manuel Castilla Brito, hizo lo mismo; Rafael Cepeda fue aprehendido cuando proyectaba levantarse en armas. Renunció el gobernador de Aguascalientes, y Felipe Rivero, gobernador de Sinaloa, fue conducido en calidad de preso a la Ciudad de México.

El Ejército Constitucionalista se apoderó de Piedras Negras en abril; desde allí empezó Carranza su obra legislativa. La prensa norteamericana se interesó por entre-

<sup>10</sup>Por esta razón el Plan de Guadalupe no habló de reformas sociales; fue, como se ha afirmado, un documento táctico y no ideológico, ya que si en aquel momento se hubiera propugnado, por reformas económico-sociales, se hubieran creado problemas al éxito militar y político del movimiento, véase Miguel de la Madrid Hurtado, “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, t. II, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, 1967, p. 596.

vestir al “jefe de la rebelión”, éste accedió, y a las preguntas maliciosas respondió con seguridad, y afirmó: “No soy un rebelde, sino el legítimo representante de la ley. El rebelde y traidor a nuestras instituciones, es el usurpador Victoriano Huerta... Lo único que deseo, y lo reitero, es que el gobierno americano, consecuente con su moral política y respeto de la ley de las naciones, observe en esta lucha la más estricta neutralidad”.

La lucha se entabló. Obregón venció en Santa Rosa a Miguel Gil, a Medina Barrón y a Salido. Lucio Blanco tomó Matamoros. Villa obtuvo su primera victoria en Saucillo. Obregón, con su estado mayor, venció en las batallas de Santa María y Ortiz; Pablo González luchó en Lampazos, y el propio Carranza en Candela, de donde emprendió camino para La Laguna y Durango; llegó a Hermosillo el 20 de septiembre de 1913, donde designó su primer gabinete y se dedicó a reorganizar el ejército.

Si el levantamiento armado de Carranza tuvo al principio un fin político, la idea de un cambio social se fue haciendo imperiosa. Quienes seguían a Carranza ya no sólo querían una sustitución de hombres, a ellos no les importaba que el gobierno de Huerta proviniera de una usurpación; ellos deseaban luchar para alcanzar mejores niveles de existencia.

*D.* El 24 de septiembre, Carranza pronunció en Hermosillo un hermoso discurso, del cual, la parte fundamental estribó en una promesa:

sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una *nueva Constitución* cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social.

Aparte de la importancia social del discurso, en el mismo ya se encuentra la idea de crear una nueva Constitución.

El 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco hizo un reparto de tierras en la hacienda de los Borregos, propiedad de Félix Díaz, en el cual el discurso de la ceremonia estuvo a cargo del general Múgica. Este hecho alcanzó gran trascendencia. Así lo comprendió Jean Jaurès, quien escribió en el periódico *L'Humanité*: “Ahora ya sé por qué se pelea en México”.

Mientras Pascual Orozco se vendió al oro huertista, Emiliano Zapata, con fecha 30 de mayo de 1912, reformó su plan en el aspecto político, desconociendo a Huerta.

*E.* Ahora es necesario echar una mirada a los acontecimientos de la Ciudad de México. El 1 de mayo de 1913 se celebró por primera vez en el país el Día del Trabajo; con ese

motivo don Isidro Fabela pronunció un discurso bellísimo, por lo cual, al día siguiente trataron de aprehenderlo, pero logró huir. El 25 de mayo, la Casa del Obrero Mundial organizó un mitin en el que Serapio Rendón, Jesús Urueta, José Colado, Pérez Taylor, Eloy Armenta, Santos Chocano (el gran poeta peruano) y Antonio Díaz Soto y Gama atacaron al régimen usurpador.

Huerta trató de dominar y colocar en el gabinete a gente de su confianza. En los primeros meses, después de la usurpación, renunciaron cinco ministros. Se acordó que se verificarían elecciones en los últimos días del mes de octubre; después, Huerta decidió suspenderlas. En todas sus maquinaciones siempre estuvo aconsejado por el doctor Urrutía, su amigo, compadre y médico de cabecera.

Huerta mandó asesinar al senador Belisario Domínguez. Las relaciones ya tirantes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo hicieron crisis al saberse la desaparición del senador chiapaneco. La Cámara de Diputados nombró una comisión para pedir que se investigara el crimen y se castigara a los asesinos. Ante el fracaso de la comisión, la Cámara de Diputados pidió al Ejecutivo garantías para sus miembros, declarando que de no obtenerlas, celebrarían las sesiones en cualquier lugar que les brindara seguridad. El 10 de octubre de 1913, Huerta disolvió la Cámara de Diputados, y se apresó a ciento diez de sus miembros. El Senado, al enterarse de esta situación, acordó disolverse.

Se fijó el día 26 de octubre para elecciones extraordinarias de senadores y diputados, se reformó la ley electoral y la votación se convirtió en una farsa. Difícil fue encontrar personas que ocuparan las curules; nadie deseaba colaborar con el régimen imperante. El usurpador se decidió y, como en una tragedia griega, se quitó la máscara, enseñó la cara y postuló para Presidente y Vicepresidente la fórmula Huerta-Blanquet, desplazando a su cómplice Félix Díaz, quien se embarcó para La Habana.

La situación en el país se agravó cada día más. La bancarrota hacendaria fue grave. La inestabilidad política se manifestó en que,

Del 13 de junio de 1913 en que Félix Díaz y Huerta hacen saber públicamente que el segundo recobra la libertad de elegir sus consejeros oficiales, hasta el 14 de julio de 1914, en que abandona el poder, pasan por el gabinete cuatro ministros de Relaciones, tres de Gobernación, dos de Justicia, tres de Instrucción Pública, cuatro de Fomento, dos de Agricultura, ministerio creado el 17 de febrero de 1914, dos de Comunicación y dos de Hacienda: sólo el secretario de Guerra Blanquet, permanece incólume en el puesto.<sup>11</sup>

Los principales apoyos con los que contó Huerta, fueron el clero y la alta burguesía.

La situación se convirtió en caótica con la intervención descarada de los Estados Unidos. El presidente Wilson deseaba entrometerse y sólo estaba esperando el pretexto; sus propósitos fueron muy claros. En nota dirigida el 1 de noviembre de 1913 al encargado de negocios, se exigió la renuncia de Huerta y de su gabinete.

En los primeros días de abril de 1914, el puerto de Tampico fue atacado por las fuerzas constitucionalistas y defendido por el general Morelos Zaragoza. El día 9, un

<sup>11</sup> Jorge Vera Estañol, *La Revolución Mexicana. Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1957, p. 350. (Existe otra edición de 1976 publicada por Porrúa.)

grupo de marinos norteamericanos, en una lancha del acorazado *Dolphin*, desembarcó en el muelle y fue aprehendido por el coronel Hinojosa. Enterado Morelos Zaragoza, ordenó ponerlo en libertad. La Casa Blanca pidió honores a su bandera por el ultraje recibido, Huerta accedió a que se dispararan 21 salvas en honor a la bandera norteamericana, siempre y cuando después se respondiera en igual forma ante la mexicana. El gobierno norteamericano no aceptó. El Presidente Wilson se dirigió al Congreso norteamericano solicitando permiso de usar tropas para “reparar la afrenta”. El día 22 de abril el Congreso sancionó el crimen contra México.

Con el pretexto de impedir el desalojo de armas del barco *Ipiranga*, los marinos de los acorazados *Prieri*, *Utah* y *Florida* desembarcaron en Veracruz.

Cuatro días después, los embajadores de Argentina, Brasil y Chile, en Washington, ofrecieron sus servicios para lograr una solución amistosa. Carranza protestó vivamente por violación tan magna a nuestra soberanía nacional.

Ante la presencia de los embajadores de las tres naciones sudamericanas, se llevaron a cabo negociaciones entre México y Norteamérica en *Niagara Falls*. La conclusión de ellas fue la promesa mexicana de que Huerta se retiraría del poder. Wilson deseaba que Francisco S. Carvajal, ministro de la Suprema Corte, ocupara la presidencia al desocuparla Huerta, y en tal sentido presionó para que fuera nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Cinco días después de este nombramiento, el 15 de julio de 1914, Huerta renunció como Presidente de la República, y por mandamiento constitucional Carvajal alcanzó la presidencia.

Huerta abandonó el país y se dirigió a los Estados Unidos donde, después de algunas peripecias, murió.

F. A fines de 1913, el movimiento constitucionalista alcanzó su apogeo. En los últimos días de noviembre Álvaro Obregón tomó Culiacán; el 15 de noviembre, Villa entró en Ciudad Juárez sin haber disparado ni un tiro, y casi dos meses después venció en Ojinaga. Como un rayo fue dominando todo Chihuahua; el 2 de abril de 1914 se apoderó de Torreón.

Pablo González tomó Ciudad Victoria y Eulalio Gutiérrez realizó lo mismo con Matehuala. Los constitucionalistas se impusieron en todo el norte del país; imperaban en los Estados de Puebla, Veracruz y San Luis Potosí. En Michoacán, Amaro y García Aragón hicieron guerra de guerrillas. El avance constitucionalista hizo suyos a Saltillo, Tepic, Zacatecas, Guadalajara y Acapulco.

Al renunciar Huerta, las dos terceras partes del país estaban en manos del movimiento social. Carvajal quiso realizar la transmisión del gobierno mediante el procedimiento señalado en la Constitución, pero Álvaro Obregón y Lucio Blanco llegaron a Teoloyucan, situado a treinta kilómetros de la capital. Carvajal huyó al extranjero. Iturbide, gobernador del Distrito Federal, y Álvaro Obregón firmaron los Tratados de Teoloyucan, que concretaron la entrega de la Ciudad de México, así como el movimiento de las fuerzas militares en la República.

El 20 de agosto de 1914, Venustiano Carranza entró en la ciudad de los volcanes. Cinco días antes había llegado el general Álvaro Obregón.

G. Aparentemente se respiraba tranquilidad, pero gérmenes de discordia dividían a los jefes del movimiento renovador que se disputaban el poder: Carranza, Villa y Zapata.

El distanciamiento entre Villa y Carranza empezó en plena lucha contra Huerta. El primer resentimiento de Villa contra el *Varón de Cuatro Ciénegas* se debió al nombramiento de Obregón como jefe de las operaciones militares en los estados de Sonora y Chihuahua; después, al tratar Villa de fusilar al general Manuel M. Chao, Carranza lo impidió con una orden terminante.

Las dificultades y diferencias de criterio se agudizaron con la indicación que Carranza giró a Villa de reforzar las tropas de Natera para que éste tomara Zacatecas; no sólo no obedeció, sino que el 23 de junio Villa se apoderó de Zacatecas en contra del mandato de Carranza. Las diferencias por el momento se zanjaron con el Pacto de Torreón, firmado el 9 de julio de 1914, el cual ratificó la idea de que la lucha no era sólo política, sino principalmente social.

Una de las primeras preocupaciones de Carranza al entrar en la Ciudad de México fue el deseo de entenderse con Zapata. Le escribió invitándolo a entrevistarse con él, a lo que Zapata le contestó: “usted y los demás jefes del Norte firmen el acta de adhesión al referido Plan de Ayala y lealmente se sometan a todas las cláusulas del mismo, porque de lo contrario no habrá paz en nuestro país”. Los jefes zapatistas, Genovevo de la O. y Jesús H. Salgado, también le escribieron a Carranza, urgiéndole a subordinarse al Plan de Ayala y a decirles cuál era su pensamiento social.

Ante la intransigencia del jefe suriano, Carranza todavía hizo un esfuerzo por entenderse con él; comisionó a Luis Cabrera y a Antonio I. Villarreal para que conferenciaran con aquél, pero éstos nada lograron.

Carranza convocó a una convención en la Ciudad de México, y mandó a Obregón para invitar personalmente a Villa; éste lo apresó y poco faltó para que lo mandara fusilar. Villa dio el golpe de gracia a su insubordinación, al enviar a Carranza un telegrama donde le informó: “que esta División no concurrirá a la Convención que ha convocado y desde luego le manifiesto su desconocimiento como Primer Jefe de la República, quedando usted en libertad de proceder como le convenga”.

H. El 1 de octubre principió la Gran Convención. Las sesiones se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados, y allí Carranza expuso la trayectoria política y social que había seguido y debía seguir el movimiento social mexicano; acto continuo presentó su renuncia, ésta no le fue aceptada.

Como los villistas adujeron como razón de su ausencia de la Convención el lugar donde se celebraba, por estar controlado por Carranza, éste acordó trasladarla a Aguascalientes. Se invitó a participar a los zapatistas. El 17 de octubre se presentó Villa a la Convención, la cual se declaró soberana.

La asamblea acordó tomar como bandera del movimiento el Plan de Ayala y después de serias discusiones, nombró presidente provisional de la República, por el término de veinte días, a Eulalio Gutiérrez. Carranza al enterarse de este hecho, desconoció a la Convención, y ante el avance de las tropas de Villa, que había sido nombrado jefe del

Ejército Convencionalista, el primer jefe del Ejército Constitucionalista se dirigió a Veracruz.

El 6 de diciembre de 1914 Zapata y Villa entraron en la Ciudad de México, donde los asesinatos, robos, plagios y violaciones, estuvieron a la orden del día.

Eulalio Gutiérrez no pudo gobernar, Villa era quien daba toda clase de órdenes, y ante la amenaza de perder la vida, huyó rumbo a San Luis Potosí, pero antes de llegar a dicho lugar fue derrotado por las fuerzas leales a Carranza.

El 23 de noviembre de 1914, los norteamericanos abandonaron el suelo mexicano después de haberlo profanado por más de siete meses, dejando en la Nación una herida muy honda y amarga.

Después de Gutiérrez, asumió el mando de la bamboleante República, el presidente de la Convención, González Garza.

I. El 12 de diciembre de 1914 Carranza, en Veracruz, adicionó el Plan de Guadalupe. El plan político se convirtió en social. El movimiento social mexicano empezó a florecer; a la idea siguieron la acción y las reformas legislativas.

En las adiciones al Plan del 26 de marzo de 1913, Carranza empezó haciendo una historia del movimiento a partir de la usurpación huertista. Allí recaló la deslealtad de Villa, su insubordinación y la serie de medidas tomadas para tratar de evitar al país más luchas estériles, acusó a Villa de tratar de frustrar el triunfo del movimiento, y reafirmó la validez del Plan de Guadalupe hasta que pudiera restablecerse la vigencia de la Constitución. Creyó conveniente que el pueblo conociera el pensamiento del Ejército Constitucionalista. A continuación expidió siete artículos, de los cuales el más importante es el segundo por ser la base social del movimiento social carrancista. El mencionado artículo dice:

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 exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuesto a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición 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 Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo 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 ase-

gurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.<sup>12</sup>

En este artículo se fundaron la Ley del 6 de enero de 1915, la Ley de Relaciones Familiares y la Ley del Municipio Libre. La primera es la Ley de la Reforma Agraria, la cual fue redactada por Luis Cabrera, y comienza exponiendo las razones del descontento en las poblaciones agrícolas, por el despojo de sus tierras, y reconoce “la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”. Al terminar lo que podríamos llamar la exposición de motivos, vienen las medidas concretas contenidas en doce artículos; en el primero, se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a pueblos o comunidades hechas en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; y las que se hubieren realizado ilegalmente por cualquier autoridad federal a partir de 1856, así como los apeos y deslindes realizados en los mismos términos anteriores; el artículo 3º establece que los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos, podrán obtener que se les dote del terreno necesario, mediante expropiaciones a cargo del gobierno federal; el artículo cuarto crea organismos necesarios para poder actualizar los artículos anteriores; del artículo sexto al décimo se establece el procedimiento necesario para la restitución de tierras a los pueblos; el once indica que una ley reglamentaria “determinaría la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos y la manera de dividirlos entre los vecinos quienes entretanto los disfrutarán en común.<sup>13</sup>

Esta ley es el principio, el cimiento, de toda nuestra reforma agraria y antecedente de la nueva Constitución.

Entre otras reformas sociales de vital interés, en los primeros años de nuestro movimiento social, se pueden mencionar las siguientes:

Pastor Rouaix, gobernador de Durango, expidió el 3 de octubre de 1912, la primera ley agraria de este periodo.

El gobernador de Nuevo León, general Antonio I. Villarreal, publicó un decreto prohibiendo exigir trabajos personales en compensación de deudas.

El 23 de agosto de 1914, en Aguascalientes, se estableció el descanso hebdomadario y una jornada máxima de trabajo de ocho horas.

El general Pablo González ordenó abolir en los Estados de Puebla y Tlaxcala, las deudas de los indigentes en el campo y en las ciudades.

Domínguez, gobernador de Tabasco, ordenó la abolición de deudas y un horario máximo de ocho horas de trabajo.

Eulalio Gutiérrez, en San Luis Potosí, estableció salario mínimo, duración máxima de nueve horas de trabajo, suspensión de las tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores.

<sup>12</sup> *Planes políticos y otros documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, pp. 58-64. (Existe también la versión editada por SRA-CEHAM de 1981.)

<sup>13</sup> Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria en México. 1493-1940*, México, Talleres de Industrial Gráfica, 1941, pp. 270-274.

En Jalisco, Manuel M. Diéguez expidió un decreto sobre el trabajo con las ideas anteriores, y vacaciones.

Aguirre Berlanga publicó una ley del trabajo donde, como ideas no apuntadas en sus predecesoras, se encuentra la prohibición del trabajo de los menores de nueve años y reglamentación del trabajo a destajo. Cándido Aguirre expidió la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, Salvador Alvarado publicó en Yucatán las leyes de trabajo, agro, hacienda, catastro y municipio libre, conocidas como “Las cinco hermanas”.

El 24 de mayo de 1915, Villa expidió una ley agraria; lo más importante de ella es que trata de crear y reglamentar la pequeña propiedad rural.

La Convención también promulgó su reglamentación social: pequeña propiedad, fundación de bancos agrícolas, “prevenir de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores...: leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor... Dar garantías a los trabajadores reconociéndoles el derecho de huelga y boicoteo”.

Álvaro Obregón, en Celaya, fijó el salario mínimo para la parte del territorio nacional gobernado por el constitucionalismo.<sup>14</sup>

Carranza le dio el mando de sus fuerzas a Obregón para que se enfrentara a Villa. La designación fue acertada, en virtud de que cumplió con su misión. El 5 de enero, Obregón tomó Puebla y el 28 del mismo mes se apoderó de la Ciudad de México. En los últimos días de marzo entró en Querétaro; el 14 de abril de 1915 tomó Celaya, donde fue atacado por Villa, los días 6, 7, 13, 14 y 15 de mayo; la lucha continuó entre Silao y León, y terminó en los alrededores de la ciudad de Aguascalientes el día 10 de julio. En estas cuatro batallas Villa fue derrotado, y aunque siguió presentando peleas durante todo el año de 1915, fueron de poca importancia. La gran derrota la sufrió en Aguascalientes, de la cual nunca pudo reponerse; después, fue vencido principalmente en Agua Prieta y en Hermosillo.

Obregón, sucesivamente, ocupó San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Valle de Santiago, Saltillo y Torreón.

Para el triunfo del constitucionalismo fue necesario acabar con las insubordinaciones de Santibáñez en Tehuantepec y de Ortiz Argumedo en Yucatán.

El 10 de junio González Garza fue sustituido por el licenciado Francisco Lazos Cházaro, y el 14 el gobierno convencionalista se trasladó a Toluca, donde comenzó a disolverse.

El 19 de octubre de 1915, Norteamérica reconoció al gobierno de Carranza como *de facto*. Villa, al enterarse, montó en cólera y mandó fusilar a cinco norteamericanos que viajaban en el tren de Ciudad Juárez a Chihuahua. Pero, el suceso más grave fue su invasión al territorio norteamericano; en el pueblo de Columbus mató, hirió y saqueó.

Con el triunfo en la mano, Carranza inició un recorrido por algunos estados, pronunció discursos y reafirmó la proximidad de las reformas sociales.

<sup>14</sup>Sobre otros decretos de reformas sociales en esta etapa del movimiento puede consultarse Gabriel Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, pp. 22-23.

Los primeros meses de 1916 fueron agitados por la baja incesante del valor del papel moneda; los que más sufrían con esta situación eran los trabajadores. En la capital, el 22 de mayo, se declararon en huelga varios sindicatos, como los electricistas, tranviarios, etcétera. Esta huelga se acabó a cambio de un aumento miserable, que se convirtió en una ficción en menos de treinta días por una nueva depreciación monetaria. Los trabajadores entonces exigieron que se les pagara en monedas de oro. El 31 de junio, la Federación de Sindicatos de Obreros del Distrito Federal declaró la huelga general por sorpresa. Carranza la aplastó inmediatamente y ordenó la aplicación de la Ley de enero de 1862; conforme a ella, sólo se podían aplicar dos penas: ocho años de prisión o la muerte.<sup>15</sup>

El primer movimiento social del siglo XX aconteció en México, se le denomina Revolución Mexicana, y se desarrolló en dos etapas claramente diferenciadas:

- a) la primera, es fundamentalmente política, con algunos aspectos sociales, cuyo dirigente indiscutido fue Francisco I. Madero; transcurrió de 1909 a 1913.
- b) la segunda, es fundamentalmente social, con aspectos políticos diversos. El dirigente principal fue Venustiano Carranza, pero destacaron con luz propia Emiliano Zapata, Francisco Villa y Álvaro Obregón, así como diversos jefes del movimiento armado; transcurrió de 1913 a 1916.

El fruto más importante de la llamada Revolución Mexicana es la Constitución de 1917.

### Decreto convocatorio

A. En el periodo de 1913 a 1916 que comprende nuestro movimiento social, no se encuentra ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva, salvo el ya mencionado discurso de Hermosillo, pronunciado por Carranza.

Difícil es precisar cuándo nace la idea de crear una nueva Norma Fundamental, quién o quiénes son sus progenitores. Silva Herzog afirma que fue una sorpresa para la mayoría de la Nación que Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente.

El pensamiento de la reacción, personificado en Jorge Vera Estañol, piensa que se llega a nuestra Constitución actual por un pacto entre Carranza, Obregón y González; dicho pacto, según este autor, contenía tres cláusulas: *a)* convocar a un Congreso Constituyente integrado por personas adictas a Carranza, *b)* adopción de una nueva Constitución basada en el modelo de la Carta de 1857, aunque modificada con el propósito de concentrar los máximos poderes en el Ejecutivo, e investir a los poderes públicos de amplias facultades, para que dispusieran de la riqueza nacional, *c)* reparto del poder entre Carranza y sus generales, tocándole al primero la Presidencia de la República.

<sup>15</sup>Silva Herzog, *op. cit.*, t. II, pp. 196-197.

El mencionado autor dice deducir su opinión de los decretos promulgados por Carranza el 14 y 19 de septiembre de 1916.

Para Portes Gil, la Constitución de 1917 “se logró indudablemente, gracias a la testarudez, a la tesonería, a la visión intuitiva de Carranza, que no cejó un momento ni admitió componenda alguna para volver al orden constitucional”.

Para Romero Flores, la razón de una nueva Constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, se cumplieran porque el pueblo las hacía cumplir con las armas en la mano; tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible por el corte liberal e individualista de ésta.

Djed Bórquez opina que la idea de hacer una nueva Constitución brotó de todas partes: de los altos jefes de gobierno, de los militares y de los civiles, preocupados por estructurar jurídicamente el movimiento iniciado en 1910.

González Ramírez afirma que la idea de convocar a nuestro Congreso Constituyente se encuentra en la contestación que Carranza dio a una solicitud de Obregón y Villa, en septiembre de 1914.

Estos últimos le pedían al primer jefe que encontrara solución al problema agrario, a lo cual Carranza contestó: “Las demás proposiciones, de trascendentalísima importancia, no pueden considerarse objeto de discusión y aprobación entre tres o cuatro personas, sino que deben discutirse y aprobarse, en mi concepto, por una asamblea que puede tener imbibida la representación del país”.<sup>16</sup>

Ferrer Mendiola asevera que ese pensamiento se encuentra en el cable que Carranza envió al licenciado Eliseo Arredondo, su representante en Washington, el 3 de febrero de 1915 y en el que escribió que “... Cuando la paz se restablezca, convocaré un congreso debidamente electo por todos ciudadanos, el cual tendrá carácter de constituyente para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha”.<sup>17</sup>

Considero que la verdadera razón para convocar al Constituyente de 1916 se encuentra en el pensamiento de Romero Flores.

La prensa hizo magna campaña a favor de un Congreso que reformara y adicionara la Constitución de 1857; el órgano semioficial de la primera jefatura, “el pueblo”, fue uno de los que más labor efectuó.

Félix F. Palavicini señaló, en varios artículos, la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente.

**B.** El 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto que reformó algunos artículos (4º, 5º y 6º) del Plan de Guadalupe. En los considerandos explicó que

<sup>16</sup> Manuel González Ramírez, *La Revolución Social de México*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 286. (Existe la edición de 1974, por el Fondo de Cultura Económica.)

<sup>17</sup> Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 28. Con este criterio coincide Manuel González Oropeza, quien, a su vez, cita a Félix F. Palavicini, “El Congreso Constituyente Federal de Querétaro”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 147-148. Véase Miguel de la Madrid, “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 447.

la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ella se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros dos Poderes, creando una nueva tiranía. Que el gobierno podría establecerse por las reformas expedidas por la primera jefatura, pero ello sería objeto de las más acérrimas críticas por parte de los enemigos del movimiento social; por lo que el camino más indicado, le parecía que era convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual, la Nación expresara su voluntad. Comentaba que si no se seguía el cauce que la misma Constitución establecía para convocar al Constituyente, ello no constituía ningún obstáculo, pues opinaba que la modificación constitucional sólo se podía realizar en la forma que señalaba la Norma Fundamental; no obstante, lo anterior no quería decir que ello fuera impedimento para el libre ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo. Además agregaba, nadie había puesto en duda la legitimidad del Congreso Constituyente de 1856-1857, a pesar de que para su creación no se había seguido el procedimiento que establecía la Constitución de 1824; por estas razones no veía la manera en que se podría objetar la legalidad del nuevo Constituyente y la legitimidad de su obra.

La razón asiste a Carranza, la fuente del nuevo Constituyente no era el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país, la vida que sufría y exigía mejorar, los miles y miles de viudas y huérfanos, que anhelaban que la sangre del ser querido brotara en una realidad de mejoría para su precaria condición económica. La fuente del nuevo Constituyente fue el movimiento social de la segunda década del siglo XX.

Al terminar los considerandos, vienen seis artículos donde se establece que se expedirá convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y Territorios mandarían un diputado propietario y un suplente, por cada sesenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil. Si algún Estado o Territorio no alcanzaba la cifra indicada, de todos modos elegiría un diputado propietario y un suplente. Los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieren colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se previó que el primer jefe entregaría un proyecto de Constitución reformada al Congreso Constituyente, y que éste no podría ocuparse de otro asunto, sino del mencionado proyecto. Se señaló el tiempo máximo de dos meses para que el Constituyente desempeñara su función, y verificadas las elecciones de los Poderes federales, el primer jefe presentaría un informe sobre su administración y entregaría el cargo a quien el pueblo eligiera como Presidente.

C. Con base en este documento se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que esa Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro, y quedaría instalada el primero de diciembre de ese año de 1916. En el artículo segundo se señalaba el día 22 de octubre para la elección de los diputados constituyentes; se establecía que el mismo Congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre las mismas; se señalaba a quienes se consideraría como vecinos del Estado, se preveía que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre;

después, se indicaba la forma en que los diputados debían prestar juramento para entrar en funciones; se prenotaba la presentación del proyecto de reformas por parte de Carranza, y se ordenaba que aprobada la Constitución debían prestarle juramento todas las autoridades públicas.

Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos, el de mayor fuerza y prestigio fue el Partido Liberal Constitucionalista, que estuvo integrado por los hombres que habían hecho posible el triunfo del movimiento constitucionalista. El voto del pueblo les dio abrumadora mayoría de curules.

Según la convocatoria, la primera junta debió efectuarse el 20 de noviembre, pero como se suspendió el servicio de trenes de pasajeros, Carranza autorizó que la primera reunión con validez fuera la del día 21, día en el cual sí se reunió quórum; estuvieron presentes ciento cuarenta presuntos diputados, se nombró como primer presidente del Colegio Electoral a Antonio Aguilar, por haber sido de la letra a, el primer presunto diputado presente.

Cuando el Congreso iba a inaugurar sus labores se presentó una comisión del pueblo de Querétaro, integrada por mujeres, hombres y niños; el trabajador Rafael Jiménez tomó la palabra en nombre del grupo:

...Estos que estamos aquí, somos los representantes de todo el pueblo queretano, que viene a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases inmovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política, y social del pueblo mexicano.

En nombre de la Asamblea contestó Aguirre Berlanga: “Estad seguros, id a decirlo a todos nuestros compañeros, que abrigamos el anhelo más grande, más intenso, para alcanzar el triunfo definitivo de la revolución”.<sup>18</sup>

Es preciso comentar, otra vez, el pensamiento reaccionario. Afirma Vera Estañol que,

la creación de un Poder Constituyente especial, la integración de éste en términos contrarios a la Constitución de 1857 y la exclusión de la mayoría consciente del país en los procedimientos electivos, si revolucionariamente hablando fue un perjurio al Plan de Guadalupe, políticamente no tuvo otra figura, que la del desconocimiento flagrante de aquel mismo régimen constitucional que la revolución ofreció restablecer como por el hecho de que, pretendiendo ésta ser de tendencias democráticas, repudió la voluntad nacional para imponer a su albedrío la de los ciudadanos armados.<sup>19</sup>

La opinión transcrita es errónea, en virtud de que la votación se llevó a cabo con participación de los ciudadanos que depositaron su voto por el candidato o partido que más los convenció, y respecto a la crítica de no haberse seguido el procedimiento de la Constitución de 1857, el mencionado autor se hace discípulo de la escuela formalista, que sólo se interesa por la forma, sin ocuparse de la vida que vibra dentro de ella. En

<sup>18</sup>Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Botas. 1938, pp. 116-117.

<sup>19</sup>Vera Estañol, *op. cit.*, p. 499.

términos de derecho procesal, podemos decir que les preocupa el continente y no el contenido, y es esto último lo verdaderamente importante, porque el derecho es vida que goza y sufre y, para superarse, se otorga a sí misma un nuevo orden jurídico.

### Colegio electoral

A. El día 21 de noviembre de 1916 se efectuó la primera junta preparatoria del Colegio Electoral. Dicha sesión se llevó a cabo en la Academia de Bellas Artes de Querétaro, que “era una antigua capilla pintada de blanco. Tendría como diez metros de anchura y veintidós de largo. Estaba bien iluminada durante el día; por los tragaluces le entraba el sol”.<sup>20</sup>

Una vez retirada la comisión del pueblo queretano, se procedió a elegir la mesa que presidiría las juntas preparatorias, quedando como presidente de ella el ciudadano Manuel Amaya; Heriberto Jara e Ignacio Pesqueira, como primero y segundo vicepresidente, respectivamente; y fueron nombrados como secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

El procedimiento que se seguiría en las juntas preparatorias había sido trazado en los decretos expedidos por Carranza. Terminada la votación mencionada, se procedió a nombrar, en escrutinio secreto, las dos comisiones que revisarían las credenciales de los presuntos diputados. Una de las comisiones quedó integrada por quince “presuntos diputados”, su misión consistió en estudiar y rendir dictamen sobre la legitimidad de las credenciales presentadas por los futuros miembros del Congreso Constituyente.

La segunda comisión se formó por tres personas, cuya misión fue examinar las credenciales de los integrantes de la primera comisión.

La primera comisión quedó compuesta por Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Francisco J. Múgica, Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Cabrera, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Ernesto Meade Fierro, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno, Guillermo Ordorica, Rafael Ezpeleta y Alfonso Cravioto. En la segunda comisión figuraron: Ramón Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Perusquía, aunque se encontraban ausentes Múgica y Meade Fierro.

B. La segunda junta preparatoria tuvo lugar el día 25 de noviembre, y resultó de mayor relieve que la anterior. La Asamblea escuchó, comentó y articuló argumentos a favor y en contra del dictamen de la segunda comisión, que se refería a la legitimidad de las credenciales de los miembros de la primera comisión. José María Rodríguez leyó dicho dictamen. De las quince credenciales, se aprobaron catorce; no la de Carlos M. Ezquerro, del tercer distrito electoral de Sinaloa, por no existir expediente, ni credencial, pero la principal razón estribó en que había servido al gobierno de la Convención, ya que había trabajado en la Administración Principal del Timbre del Distrito Federal. Asimismo, la comisión consideró que a los licenciados Ordorica, Rivera Cabrera, Cravioto

<sup>20</sup>Bórquez, *op. cit.*, p. 115.

y Ancona Albertos, aunque habían servido al régimen de Huerta, no les eran aplicables las prohibiciones del artículo cuarto de la Ley Electoral, porque Carranza había enviado un telegrama a Aguirre Berlanga, donde informaba que los mencionados líneas arriba, habían prestado servicio al Constitucionalismo, que él les había ordenado continuar laborando en el Congreso federal como diputados, con el fin de obstaculizar la labor de Huerta.

Tanto el caso Ezquerro como el de los ex-diputados del año 1913 levantaron comentarios e iniciaron los discursos importantes del Colegio Electoral.

El señor Ezquerro pidió la palabra para defenderse, afirmó que, engañado por la personalidad de Eulalio Gutiérrez fue que había aceptado su cargo del Timbre. En forma decente atacó a Palavicini, a quien atribuyó las críticas que había recibido en el periódico *El Universal*.

Martínez de Escobar fue el primero que atacó el dictamen de la segunda comisión, dijo percibir parcialidad en el dictamen, debido a que a los diputados de la época de Huerta únicamente un telegrama de Carranza los había salvado de toda culpabilidad; aunque no lo expresó, en el fondo del discurso, latió la interrogación de si realmente Carranza había dado, en aquel entonces, las instrucciones que narraba el mencionado telegrama.<sup>21</sup>

El general Francisco J. Múgica propuso que el señor Ezquerro y los diputados del grupo renovador fueran tratados en forma similar, ya que la única justificación a la conducta de los ex-diputados, en los primeros meses de 1913, era el aludido telegrama de Carranza. Se extrañó de la actitud del primer jefe, ya que en el Plan de Guadalupe se dio un plazo de treinta días para que las autoridades federales y locales desconocieran a Huerta. La Asamblea votó en contra del dictamen respecto a Ezquerro.

En la tarde de ese mismo día, veinticinco de noviembre, comenzó la tercera junta preparatoria. El presidente declaró electos diputados a los catorce miembros de la primera comisión. La segunda comisión presentó su nuevo dictamen, en el que se aceptaba a Ezquerro como diputado. Las opiniones se dividieron. Cepeda Medrano y Céspedes manifestaron que el dictamen asentaba un pésimo antecedente, pues un telegrama no es una credencial. Ezquerro afirmó que el telegrama que lo acreditaba como diputado era un documento público, por estar firmado por el presidente de la junta computadora de su distrito electoral.

Limón, ante los ataques a la documentación de Ezquerro, preguntó dónde quedaba el fallo de la Asamblea del día anterior. El presidente le contestó que fue un fallo contra el dictamen y no a favor del presunto diputado. La comisión pidió un plazo de veinticuatro horas para rendir otro dictamen sobre el caso Ezquerro.

La Ley Electoral establecía que los quince miembros de la primera comisión formarían cinco secciones, integrada cada una de ellas con tres personas, el primero de los cuales sería el presidente, y el tercero, el secretario.

<sup>21</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. I, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 1960, pp. 58-59.

El secretario de la primera sección era Ezquerro, lo cual fue motivo de nueva polémica, que resultó fatigosa.

El presidente Manuel Amaya dio la palabra a la segunda sección revisora, la cual presentó el dictamen de dieciséis credenciales que debían aprobarse por la Asamblea y pidió tiempo para seguir analizando las que restaban. Del dictamen de esta sección dictaminadora, Ibarra objetó la aprobación de Fernando González Roa, como diputado suplente, por sus ideas reaccionarias y servicios a los gobiernos usurpadores; como presentó pruebas, la Asamblea apoyó la objeción de Ibarra.

C. En el Teatro Iturbide, el lunes 27, se efectuó la cuarta junta preparatoria. Continuó ocupando la atención de los constituyentes el caso Ezquerro, cuya credencial al final fue aprobada, con lo cual se cerró una discusión que había ocupado demasiadas sesiones del precario tiempo con que se contaba para dictaminar tantas credenciales de presuntos diputados. La razón de la minuciosidad en ese expediente la encontramos en las palabras de Lizardi, quien dijo: “Este es el primer caso concreto que se nos presenta, y es necesario que la Asamblea se fije que va a sentar un precedente...”.<sup>22</sup>

La quinta junta preparatoria se llevó a cabo en la tarde del día veintisiete. Cravioto pidió la palabra para señalar el poco tiempo de que se disponía para discutir tantas credenciales, por lo cual propuso que las secciones de la primera comisión leyeran los dictámenes aprobatorios, los cuales serían sometidos a la consideración de la Asamblea en una sola votación. Gracias a que fue tomada en cuenta la proposición, esa tarde, las secciones 1, 2, 4 y 5 propusieron a la Asamblea la aprobación de 98 credenciales; de ellas, todas fueron aprobadas por el Colegio Electoral, menos 14, que fueron impugnadas por presuntos diputados. De estas credenciales impugnadas, la primera en discutirse fue la de Bolaños, a quien se acusó de escribir artículos alabando al general Díaz. A pesar de la acusación, su credencial fue aprobada y con ello la sesión finalizó.

Debe anotarse que la mayoría de las credenciales presentadas a consideración de la Asamblea contenían irregularidades, en algunas no existía expediente electoral; en otras, el acta de cómputo se presentaba para aprobación a pesar de no existir documentos convincentes, y así se hizo, ya fuera porque no había protesta contra el presunto diputado, o por no haber otro candidato. Si se hubiera tratado de ser más escrupuloso, el Colegio Electoral no hubiera terminado sus labores ni en un mes.

En la siguiente junta preparatoria, la sección tercera rindió su dictamen; propuso fueran aprobadas 27 credenciales, de las cuales 24 fueron aprobadas sin discusión y 3 separadas para discusión posterior. La sección primera presentó su proposición sobre las credenciales objetadas por los diputados. La primera correspondió a Rafael Martínez de Escobar, y el dictamen le fue favorable. Contra dicho dictamen habló Gilberto M. Navarro, quien manifestó que Martínez de Escobar fue amigo íntimo de Jorge Huerta; el aludido pidió la palabra para defenderse y expresó que Palavicini era quien había sugerido a Navarro la idea que éste había apuntado, y atacó duramente a Palavicini.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 107.

Según Palavicini, la razón por la cual se le atacaba estribaba en que era enemigo político de Jesús Acuña, entonces ministro de Gobernación, y Martínez de Escobar era protegido de éste. El resultado de estos debates fue la declaración de Martínez de Escobar como diputado propietario por el primer distrito electoral de Tabasco.

La siguiente credencial objetada fue la de Ignacio Roel, de Baja California. El dictamen también le era favorable. La discusión se encauzó sobre si el constitucionalismo controlaba o no el Distrito norte de Baja California. Unos opinaron que sí, otros que no, porque allí la autoridad era el ex-federal Cantú. Algunos diputados pidieron que se solicitara al respecto un informe a la Secretaría de Gobernación; la opinión predominante fue que el Distrito norte de la Baja California era una guarida de reaccionarios y, por tanto, Roel era un enviado del pequeño dictador Cantú.

Múgica presentó argumentos convincentes a favor de Roel, esgrimió que si esa parte de nuestro territorio hubiese estado fuera de control de los constitucionalistas, hubiera sido excluida en la convocatoria al Congreso Constituyente, y pensó que admitir que Baja California estaba segregada del resto del país, sólo servía a la ambición e intereses de Norteamérica de anexarse cuanto territorio mexicano le fuera posible. En votación económica la Asamblea desechó el dictamen favorable a Roel.

*D.* En la séptima junta preparatoria, llevada a cabo en la tarde del martes 28 de noviembre de 1916, se aprobaron seis credenciales objetadas, de las cuales la sexta provocó una de las discusiones más agrias en el Colegio Electoral. Correspondía dicha credencial a Félix F. Palavicini, del 5º distrito electoral del Distrito Federal. La comisión dictaminadora consideró que no era válida la credencial de Palavicini, porque se habían nulificado los votos emitidos en las casillas 25 y 26 del mencionado distrito, y porque se había violado la ley en dichas casillas electorales. El dictamen fue muy minucioso.

Lizardi afirmó que los votos nulificados por la sección dictaminadora eran válidos, analizó las causas de nulidad que establecía la ley electoral, para concluir que en ninguna de ellas cabían los argumentos emitidos en el dictamen. Asentó el hecho de que él había sido el presidente de la junta computadora de ese distrito, y aseguró que no habían existido anomalías; sí hizo notar el vehemente deseo existente en el Colegio Electoral de excluir del Congreso Constituyente a Palavicini y a Macías.

Martínez de Escobar pidió la palabra; por sus discursos anteriores se podía conocer desde antes de escucharlo, el contenido de su intervención; atacó sin piedad a Palavicini, lo acusó de casi todo, incluso de haber abandonado a Madero al principio de la Decena Trágica.

Dada la causa, vino el efecto, Palavicini se defendió bien e interpeló a Cándido Aguilar para que contestara si era verdad o no, que cuando fue secretario de Relaciones Exteriores se había visto obligado a destituir a Martínez de Escobar como abogado consultor de la Dirección de Consulados, por inepto. El interpelado contestó afirmativamente.

Medrano afirmó que los ataques a Palavicini y a Macías se debían al miedo que causaban estos personajes, por ver en ellos a enemigos de gran importancia en la política.

Cándido Aguilar puso de relieve que la intriga del presente caso la habían urdido Álvaro Obregón y Acuña, y terminó lamentando la pérdida de tiempo en estos asuntos,

lo cual favorecía a intereses extranjeros que deseaban que no se firmara la Constitución a cuya discusión había sido convocado el Constituyente. El resultado de las anteriores polémicas fueron 142 votos en contra del dictamen y 6 a favor. Palavicini fue declarado diputado.

En la octava junta preparatoria se informó que no se podían presentar dictámenes sobre algunas credenciales por faltar los expedientes. Jara apuntó la necesidad de dictaminar sobre esas credenciales, aun sin expedientes, porque si no, se daría el caso de personas que actuarían como diputados con todas las prerrogativas, sin haber sido aprobadas sus credenciales. La Asamblea basada en esta idea, fijó término perentorio a las secciones revisoras, para que presentaran dictamen de las credenciales.

La primera sección revisora presentó dictamen aprobando la credencial de Heriberto Barrón. El presente caso es uno de los más tristes dentro del colegio Electoral. Aguirre Escobar dijo que el único mérito de Barrón era ser amigo de don Venustiano Carranza, pues en ideas era reaccionario y por todos los medios había tratado de congratularse con Huerta y Félix Díaz, después del cuartelazo. Nadie pasó a la tribuna a defender a Barrón, y el dictamen fue rechazado por unanimidad.

Si la junta del 29 de noviembre en la mañana fue corta, la de la tarde, que ocupó el noveno lugar, fue una de las juntas más largas que celebró el Colegio Electoral.

En la novena junta preparatoria se aprobaron varias credenciales. El debate no suscitó asuntos de fondo, sí de alusiones personales. El caso más interesante fue el de Gerzayn Ugarte quien perteneció al grupo renovador, por lo que fue atacado por Martínez de Escobar e Hidalgo.

*E.* En la mañana del día 30 de noviembre se celebró la décima junta preparatoria. Se aprobaron las credenciales de siete diputados propietarios y ocho suplentes, se desechó el dictamen favorable al general Máximo Rojas por haber sido comandante militar en Tlaxcala al tiempo de su elección como diputado. Asimismo, se desechó el dictamen desfavorable a Federico Dinorin, por no haberse comprobado que tuviera fuerzas a su mando el día de la elección.

El debate sobresaliente de esta junta fue el referente a José Natividad Macías. El dictamen le fue favorable, pero en él se decía que era bien conocido el hecho de que Macías había acusado de robo al presidente Madero. Palavicini y Cravioto se levantaron a defender a Macías y lograron convencer a la Asamblea de que éste era un hombre de ideas revolucionarias, amigo de la familia Madero, y falso el cargo que le hacían los señores encargados del dictamen. Manifestaron cómo Macías despreció los puestos que le ofreció el gobierno de Huerta y cómo se dedicó a atacar al gobierno usurpador.

Martínez de Escobar atacó a Macías, dijo dudar que el aludido fuera revolucionario y lo llamó perverso; volvió a arremeter en contra de Palavicini y habló de consignar al diputado tabasqueño al Gran Jurado; dijo que Cándido Aguilar se había prestado para intrigas de Palavicini; el general veracruzano se levantó para protestar. Varios diputados querían hablar y todos ellos lo hicieron al mismo tiempo, lo que trajo consigo magna confusión; se oían gritos y la campanilla del presidente de la Asamblea tratando de imponer orden. No se permitió que nadie hablara y se pasó a votar el dictamen controvertido, el cual fue aprobado por los presuntos diputados.

En la insistencia de no permitir la entrada al Constituyente, de Palavicini, Macías, Ugarte, etcétera, encontraron una división ideológica. Estos eran considerados conservadores. La ofensiva en contra de ellos era dirigida desde fuera del Congreso Constituyente por poderosos personajes políticos de ideas “de izquierda”, como el general Obregón, Jesús Acuña y Roque Estrada.

En la oncenava junta preparatoria se aprobaron 17 credenciales de diputados propietarios y 13 de suplentes; la única credencial que causó polémica fue la de Rubén Martí, quien había nacido en Cuba, pero se había nacionalizado mexicano.

Limón expresó que Martí estaba incapacitado para ser diputado por determinar la Constitución como requisito para tal puesto ser mexicano por nacimiento.

El diputado Álvarez señaló que el señor Limón estaba en un error, pues lo que la Constitución señalaba como requisito era ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos. La credencial de Martí fue aprobada.

*F.* El día 1 de diciembre, o sea al día siguiente a la junta que se comenta, Venustiano Carranza debía rendir su informe ante el Congreso Constituyente; sin embargo, el Colegio Electoral no pudo terminar de dictaminar las credenciales de todos los presuntos diputados, labor que continuaría en los días siguientes.

El artículo 9º del decreto de 27 de octubre, en su primera parte, ordenaba:

Concluida la discusión de las credenciales, la que deberá quedar terminada a más tardar en la sesión de la mañana del 30 de noviembre, se procederá a nombrar la mesa que ha de presidir todas las sesiones del Congreso Constituyente, la que se compondrá de un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, los que serán electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos en un solo acto o en actos sucesivos, según lo acordare el Congreso en votación económica.

Para cumplir con la parte segunda del anterior artículo, se efectuó la votación de la mesa directiva, la cual fue integrada por Luis Manuel Rojas como presidente, Cándido Aguilar y Salvador Torres González como primero y segundo vicepresidente respectivamente, y Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José Truchuelo y Antonio Ancona Albertos, como primero, segundo, tercero y cuarto secretario, respectivamente.

La nueva mesa directiva tomó posesión de su cargo. Luis Manuel Rojas protestó cumplir “leal y patrióticamente” su cargo de diputado constituyente. Enseguida tomó la protesta de rigor a los diputados y declaró: “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 del 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido”.<sup>23</sup>

Para conmemorar la instalación del Congreso Constituyente diez diputados pronunciaron discursos. Cándido Aguilar propuso que se terminara la lucha de personalidades

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 376.

que estaba teniendo lugar, para que se pudieran dedicar a la obra de las reformas constitucionales. Los diputados que le siguieron en el uso de la palabra insistieron en la misma idea, y el diputado Dávalos afirmó:

Ayer existían disidencias entre nosotros porque éramos contendientes de credenciales; desde mañana vamos a convertirnos en colaboradores de libertades, desde mañana no habrá disidencias de ningún género; ¡el ideal está enfrente y se llama la Constitución! ¡adelante, hacia el ideal! ¡adelante para salvarle, para hacerle vivir!<sup>24</sup>

G. Dentro de las sesiones del Congreso Constituyente se llevaron a cabo 10 juntas del Colegio Electoral, la primera de ellas se celebró el 2 de diciembre y la última la noche del 25 de enero de 1917. El resultado de estas juntas fue la aprobación de 27 credenciales de diputados propietarios y de 26 credenciales de suplentes. Estas sesiones fueron cortas y de poca relevancia.

Las animadversiones personales que salieron a flote en esas sesiones restaron categoría al Colegio Electoral, e hicieron imposible que terminara sus funciones dentro del lapso marcado por la ley, pero nunca se debieron haber clausurado las juntas del Colegio Electoral casi al mismo tiempo que las sesiones del Congreso Constituyente.

## Proyecto de Constitución

A. La sesión inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaratoria de apertura del periodo único de sesiones.

Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de Constitución reformada.<sup>25</sup> En el mencionado discurso, el primer jefe explicó la situación sociopolítica del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló cómo los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían, y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres Poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central.

El proyecto de Constitución fue conocido por el Congreso hasta el día seis de diciembre. La demora se debió a que se mandó imprimir una copia del proyecto para cada diputado.

B. En las seis primeras sesiones ordinarias de nuestro Congreso Constituyente del siglo XX, los diputados se dedicaron a aprobar el dictamen de reformas al Reglamento Interior del Congreso General, que les fue presentado por una comisión. Dicho Reglamento no

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>25</sup> Existió un proyecto anterior que fue el que elaboró la Secretaría de Justicia en 1916, el cual en algunos aspectos inspiró el proyecto de Carranza. Véase *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, t. II, p. 507.

provocó ningún incidente digno de anotarse. También ocupó su atención la cuestión de nombrar a los miembros de las diversas comisiones que debían funcionar en los dos meses siguientes.

Las proposiciones de la mesa directiva para las comisiones de administración, corrección de estilo, peticiones, archivo y biblioteca, fueron aprobadas sin discusión. La referente al *Diario de los Debates* hubo de ser reformada.

Sin lugar a duda alguna, la comisión más importante era la de Constitución. La mesa propuso para integrarla a los diputados José N. Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio. Los tres primeros eran personas que estaban señaladas como de pensamiento conservador o de “derecha”, por lo cual esta proposición fue recibida desfavorablemente en el seno de la Asamblea. Hilario Medina tomó la palabra y opinó que las tres primeras personas señaladas para la comisión de Constitución estaban íntimamente relacionadas con el régimen de Carranza, y a su proyecto de Constitución; por ello, el parecer de la comisión iba a coincidir con el mencionado proyecto, lo cual traería como consecuencia que se suprimiría el contraste de ideas. A Medina le asistió la razón en su argumentación.

La mesa decidió declinar, considerando el clima hostil para su proposición de Comisión de Constitución, su facultad de proponer dichas candidaturas, dejando la responsabilidad a la Asamblea.

Los diputados se reunieron en grupos para deliberar sobre las personas que debían formar la discutida comisión. Empezaron a oírse nombres y se procedió a la votación. El resultado fue favorable a: Enrique Colunga con 144 votos, Francisco J. Múgica con 135, Luis G. Monzón con 132, Enrique Recio con 106, y Alberto Román con 87.

Los cinco miembros de la Comisión de Constitución gozaban de merecido prestigio en la Asamblea y eran considerados de ideas avanzadas.

Una vez nombrada la Comisión de Constitución, Fernando Lizardi leyó el Proyecto de Constitución que proponía Venustiano Carranza.

Dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto habían colaborado con los dos anteriores.<sup>26</sup>

C. Si comparamos el Proyecto de Constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente con la Carta Magna que regía en aquellos días, es decir, la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.

Las más notorias reformas que contenía el proyecto fueron:

La sección primera del título primero, en lugar de llamarse, “De los derechos del hombre”, se intituló “De las garantías individuales”.

<sup>26</sup>Al respecto pueden consultarse: Alfonso Noriega, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 54, y Daniel Moreno, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967, p. 34.

En el artículo 1º la tesis fue y es: la Constitución señala las garantías individuales, que son producto de la voluntad del pueblo; inspirado éste en la idea del derecho natural.

En el artículo 3º: la laicización de la enseñanza en las escuelas oficiales, siendo gratuita la enseñanza primaria en las mencionadas escuelas.

En el artículo 5º se agregó el párrafo último: “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”.

En el artículo 14 se agregó a la enumeración de razones por la cual nadie puede ser juzgado, ni sentenciado, la siguiente: “que no se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Se prohibió en los juicios penales “imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”. Estableció que en caso de lagunas de la ley, la fuente para resolver ésta, serían los principios generales del derecho.

En el artículo 16 se permitió a la autoridad administrativa, sólo en casos urgentes, detener a un acusado, pero dejándolo a disposición de la autoridad judicial. Señaló requisitos para el cateo, y se estableció que la autoridad administrativa sólo podía entrar en el domicilio para cerciorarse si se cumplen las disposiciones sanitarias, de policía y fiscales.

En el artículo 21 se encargó al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, y la función investigadora quedó exclusivamente en sus manos.

El artículo 24 fue un texto nuevo: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley”.

“Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad”.

En el artículo 30 se abrió tímidamente las puertas al *jus soli*, al señalar que son mexicanos por naturalización: “a) Los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de origen”. Además, amplió los casos por los cuales se puede ser mexicano por naturalización.

En el artículo 31 se aumentaron las obligaciones de los mexicanos: I) Recibir educación primaria elemental y militar, y II) Realizar el servicio militar.

En el artículo 49 se ordenó expresamente que no se reunirían dos poderes en una sola “persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

En el artículo 67 se estableció que cuando el Presidente de la República convocara al Congreso, y éste se encontrara en receso, se celebrarían sesiones extraordinarias, en las cuales únicamente se podrían tratar las cuestiones relativas para las cuales había sido convocado.

En el artículo 73 se suprimieron facultades al Congreso de la Unión, entre ellas: la de prorrogar por treinta días el primer periodo de sus sesiones y la de conceder premio o recompensas por “servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad”.

El propio artículo estableció la división del Distrito Federal y territorios federales en municipios.

Al Congreso se le concedieron nuevas facultades:

- X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.
- XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.
- XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares.

“Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.

En el artículo 79 se suprimieron dos facultades de la Comisión Permanente: I) Aprobar los nombramientos diplomáticos y II) Convocar por sí sola ó a petición del Ejecutivo al Congreso a sesiones extraordinarias.

En el artículo 82 se aumentaron los requisitos para ser Presidente de la República: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, “haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección” y no ocupar, el puesto de secretario o subsecretario de Estado, ni estar en servicio activo si pertenecía al Ejército, a menos que se separara de estos puestos 60 días antes de la elección.

En el artículo 83 se redujo el periodo presidencial a cuatro años.

En el artículo 84 se suprimió el sistema vicepresidencial para reemplazar al Presidente, en caso de ausencia, por un sistema de: a) Presidente sustituto, cuando ocurra falta absoluta del Presidente, estando reunido el Congreso Federal, y presentes las dos terceras partes del número total de sus miembros, y es nombrado por mayoría absoluta de los presentes; b) el Presidente sustituto termina el periodo, o c) por un Presidente interino, cuando no está reunido el Congreso de la Unión, y lo nombra la Comisión Permanente, hasta que se reúna el Congreso en el siguiente periodo de sesiones.

En el artículo 89 se aumentaron las facultades del Ejecutivo: I) la concesión de indultos a reos sentenciados “por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios”; II) el nombramiento provisional de altos funcionarios del servicio diplomático y consular, así como del Ejército, cuando la Cámara de Senadores no se encontraba en sesiones, sometiéndolos a su aprobación cuando se reuniera, y III) la convocatoria

al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cuando lo estimare conveniente.

En el artículo 96 se estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serían nombrados por el Congreso de la Unión, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero “si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo, para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos”.

En el artículo 108 se suprimieron como causales para poder acusar al Presidente de la República: *a)* la violación expresa de la Constitución, y *b)* el ataque a la libertad electoral.

En el artículo 109 se estableció que la declaración de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, negando el permiso a proceder contra el acusado, no era “obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación”.

En el artículo 115 se consagró al Municipio Libre como la división política fundamental del país, y que en ningún caso las legislaturas locales tendrían menos de siete diputados propietarios.

Se suprimieron los artículos 125 y 126 de la Constitución de 1857. El primero de ellos declaraba como bienes sujetos a la jurisdicción federal: los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno federal, ya fuera al uso común, o al servicio público; en lo sucesivo, dentro del territorio de algún Estado, sería necesario el consentimiento de la legislatura local respectiva para que los bienes enumerados pudieran formar parte de la jurisdicción federal. El segundo artículo suprimido establecía el principio de la Supremacía Constitucional.

En el artículo 130 se otorgó a la Federación facultad exclusiva de gravar mercancías de importación, así como las de exportación, y las que pasaran de tránsito por el país, “Y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia”.

*D.* En el proyecto se encontraban nueve artículos transitorios, los cuales tenían principalmente por misión prever la forma en la que se integrarían los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, después de expedida la Constitución de 1917.

El proyecto del primer jefe estaba basado y seguía en líneas generales a la Constitución de 1857. Las reformas originales más sobresalientes fueron:

1. El predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
2. La fracción X del artículo 73, facultando al Congreso Federal a legislar sobre trabajo.
3. La idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevando este principio a la categoría de norma constitucional, y
4. La ampliación de las garantías individuales.

No obstante, el proyecto también contuvo otras innovaciones o adecuaciones de cierta importancia.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Entre éstas podemos mencionar las siguientes: En el artículo 7º: Se prohibía que pudiera secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito en las infracciones a la ley cometidas por medio de la imprenta.

En el artículo 9º: Enumeró los casos en los cuales la autoridad podía disolver las reuniones.

En el artículo 18: Las penas de más de dos años de prisión se purgarían en colonias o presidios federales.

En el artículo 20: Se hicieron más explícitas las garantías del acusado, agregándose varias fracciones.

En el artículo 27: Se determinaron las autoridades competentes para el caso de expropiación. Restringió a las instituciones de beneficencia poseer capitales impuestos a intereses, las otras corporaciones y sociedades civiles o mercantiles sólo podrían poseer o administrar los bienes necesarios para que se cumplieran los fines de la institución. Se les prohibió a dichas sociedades poseer o administrar propiedades rústicas, con excepción del terreno indispensable para el establecimiento o los servicios de los objetos indicados en la propia Constitución.

En el artículo 28: Se agregó al monopolio estatal los servicios que no existía en 1857. Se confirmó expresamente el principio de la libre concurrencia, y se asentó que se castigaría la coalición de comerciantes, empresarios o transportadores que tuviera el propósito de evitar la competencia entre sí, y aumentar exageradamente los precios.

En el artículo 33: Se restringieron las facultades de los extranjeros, quienes en caso de ser deportados, no tenían recurso alguno en contra de esta determinación del Ejecutivo. La idea fue negar el amparo a los extranjeros en esos casos. Se les prohibió su incumbencia en asuntos políticos del país y se estableció la Cláusula Calvo respecto de sus bienes.

En el artículo 36: A las obligaciones del ciudadano de la República se le agregó la fracción quinta, la cual asentó: “Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

En el artículo 38: Se enumeraron 6 casos de suspensión de los derechos ciudadanos.

En el artículo 43: Se creó el Estado de Nayarit en el antiguo territorio de Tepic, y en el artículo posterior se incrementó el territorio del Distrito Federal.

En el artículo 48: Encontramos una nueva estipulación: “Las islas adyacentes de ambos mares que pertenecen al territorio nacional, dependerán directamente, del gobierno de la Federación”.

En el artículo 59: Se aumentó a 35 años el requisito de edad para ser senador.

En el artículo 63: Se estableció que si algún diputado o senador faltaba a sesiones diez días consecutivos, sin causa justificada, o sin previa licencia del presidente, se llamaría al suplente. En caso de no haber *quórum* en las cámaras, se citaba a los suplentes.

En el artículo 65: Se estableció que el periodo de sesiones empezaría el 1 de septiembre, y enumeró los asuntos de los cuales se ocuparía el Congreso en el periodo único de sesiones.

En el artículo 66: Se estableció que el periodo ordinario de sesiones no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año, y si las cámaras no se ponían de acuerdo sobre la fecha para clausurar las sesiones antes de la fecha indicada, resolvería el Presidente de la República.

Artículo 76: Suprimió la facultad exclusiva del Senado de: “Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado”.

En el artículo 94: Se señaló que la Suprema Corte de la Nación sólo podía funcionar en pleno.

En el artículo 95: Se aumentaron los requisitos para poder ser nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia: I) “Poseer título profesional de abogado”, y “II). Gozar de buena reputación”.

En el artículo 103: Que, cuando las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales afecten únicamente intereses particulares, el actor puede escoger para que conozcan de ellas a los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y los del Distrito Federal y Territorios.

En el artículo 107: Explícitamente se detallaron procedimientos y formas del Juicio de amparo.

En el artículo 110: Encontramos una disposición antes no contenida en la Constitución: “No gozan de fueron constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior”.

## Principales debates

A. En 1857, los debates sobre los derechos del hombre revistieron especial importancia, los discursos fueron de vibrante contenido, expresados en forma bella. En 1917, el capítulo de los derechos del hombre suscitó los más apasionantes debates: la enseñanza, el trabajo y la tierra. De estos dos últimos debates nació la primera declaración de derechos sociales consagrados en una Constitución.

El principio de la soberanía popular no fue discutido; los artículos 39 y 40 pasaron por el Congreso Constituyente sin motivar aclaración alguna, no así el 41, al cual, un diputado quiso cambiar de redacción y de alcance, pero su proposición no fue aceptada.

Se planteó el problema de si México se debe llamar “República Mexicana”, o “Estados Unidos Mexicanos”; la opinión de los diputados, decididamente, se inclinó por la segunda denominación, en virtud de que es la propia del sistema federal, y México sólo debe ser una república federal. Este punto tampoco fue discutido.

En 1857, logro trascendente fue el germen del principio de la separación del Estado y la Iglesia, el cual se alcanzó con la legislación de la Reforma de 1859 a 1861. En 1917 este principio fue superado por el de la supremacía del Estado sobre las iglesias, en todo lo relativo a la vida pública. El debate sobre el artículo 130 es una de las cimas del Constituyente de 1917.

Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos se reúnan, discutan y resuelvan los asuntos concernientes a la cosa pública, aquellos nombran a sus representantes. La idea de la representación política quedó incólume en México en la segunda década del siglo XX. El Municipio, como división política fundamental, motivó interesantes debates.

El principio de la división de Poderes suscitó la expresión de varias ideas importantes. Truchuelo deseaba el equilibrio de los Poderes, por lo que se opuso a que se suprimieran facultades a la Suprema Corte, y se otorgaran al Ejecutivo facultades omnímodas. Bojórquez dijo que, en nuestra historia, el Poder Legislativo había sido una traba para el funcionamiento adecuado del Poder Ejecutivo, por esta razón se debía robustecer, dar fuerza a este último. Múgica pensó que al fortalecer al Ejecutivo, se garantizaba la estabilidad del régimen jurídico-político. Medina expresó que para el correcto funcionamiento del Poder Judicial, éste no debía tener facultades políticas. Martínez de Escobar afirmó que en México había existido un régimen cuasi presidencial; él deseaba un verdadero sistema presidencial, donde las facultades del Ejecutivo

---

En el artículo 111, párrafo último: Se concedió “acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación”, y cuando la Cámara de Diputados “declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga” dicha acusación ante los senadores.

En el artículo 121: Se establecieron las bases de una legislación federal para probar que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de un Estado son válidos y se les debe dar crédito en los demás Estados.

En el artículo 129: Se dispuso que “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí”, se prohibió al Congreso dictar leyes suprimiendo religión alguna, y se definió al matrimonio como contrato civil, que éste y los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, eran competencia únicamente de las autoridades del orden civil.

no pudieran ser esterilizadas por los otros Poderes. Las ideas anteriores dieron como resultado la creación de un Poder Ejecutivo fuerte.

*B.* Se habló mucho de la cultura y refinamiento de los constituyentes de 1857, y de la ignorancia y falta de preparación de los de 1917. Si bien es cierto que la generación constituyente liberal del siglo XIX agrupó a la intelectualidad de aquel entonces, formada por un grupo de hombres en el cual figuraron varios de los más ilustres que ha tenido México, la aseveración respecto a los constituyentes de 1917 no es exacta. No se puede negar que en los debates del siglo XX existieron siseos, ruidos con zapatos, gritos, interrupciones y alusiones personales molestas; sin embargo, gran parte de los discursos tuvieron interés y elevada categoría. Prueba de mi afirmación son los extractos de los discursos que he seleccionado. El Congreso se integró con la representación de todos nuestros núcleos sociales, hubo obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros, que desempeñaron dignamente su labor. También fueron diputados constituyentes: 62 abogados, 16 médicos, 16 ingenieros, 18 profesores, 14 periodistas, siete contadores públicos y dos farmacéuticos.<sup>28</sup>

Los debates sobresalientes, los de mayor importancia en el Constituyente mexicano de 1916-1917, fueron los relativos a la enseñanza, el trabajo, la cuestión religiosa y la tierra. Me ocupo de estos debates para poder comprender la labor de aquellos hombres que lucharon por legarnos un nuevo estilo de vida: más justo y más humano que el establecido en 1856-1857.

### Debate sobre la enseñanza

*A.* El primer debate de especial importancia lo suscitó el artículo 3º, el cual en el proyecto de Carranza decía: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos”.

La Comisión de Constitución, el 11 de diciembre de 1916, dio a conocer su dictamen sobre el artículo 3º, el cual no coincidía con el artículo correlativo del proyecto del primer jefe. En el dictamen se explicó que las ideas religiosas son las más abstractas, razón por la cual no pueden ser asimiladas por la mente infantil, creando en el niño una deformación psíquica; se explicó, también, cómo el clero ha sido en nuestra historia un elemento retrógrado, al anteponer los intereses de la Iglesia a los nacionales; que el objetivo del clero era apoderarse de la enseñanza, y más tarde usurpar las funciones del Estado. Por estas razones, la comisión propuso que la redacción del artículo 3º fuera la siguiente:

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

<sup>28</sup> Jesús Romero Flores, *La historia de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 1965, p. 177.

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.

La comisión entendió por enseñanza laica “la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad desengañada del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico”.<sup>29</sup>

A la comisión le asistió la razón para pedir una enseñanza a-religiosa, ya que los primeros conocimientos que recibe el niño son decisivos en su vida y la religión, en todo caso, debe ser enseñada en el hogar.

Al terminarse de leer el dictamen, se conoció el voto particular de Luis G. Monzón, quien deseaba que la palabra “laica” del dictamen fuera substituida por la de “racional”; pensó que el maestro debe dirigir a las nuevas generaciones por el camino de la verdad, y en su ardua labor debe ser ayudado por la ley. Monzón opinaba que en México, a mitad del siglo XIX, la enseñanza había dejado de ser religiosa y, por tanto, el maestro había dejado de impartir mentiras, pero benevolentemente las toleraba. El laicismo llevó como bandera: enseñanza sin religión, pero respeto a la religión del hogar, sin importar que fuera absurda e irracional. Basado en esas ideas, Monzón propuso una “educación racional cuya misión sería acabar con la mentira, el error y el absurdo, doquiera se presenten”.

El pensamiento de Monzón, no puede negarse, tiene un fondo de verdad. Si el niño ha sido imbuido de conocimientos erróneos, el maestro debe luchar por conducirlo a la verdad; pero arduo problema es saber quién está alejado del camino de la verdad: el maestro o los padres, y contradecir los conocimientos aprendidos de los padres puede crear grave confusión en el niño, quien considera a sus progenitores como poseedores de toda ciencia; por esto, el método indicado por Monzón no parece indicado, pero el maestro debe enseñar, encaminar y otorgar los medios al pequeño para que él mismo, algunos años después, pueda discernir lo que es verdadero, de lo que no lo es.

Importancia trascendental tenía la discusión del artículo 3º, ya que la enseñanza es el medio idóneo para influir en las generaciones que aún son “tabula rasa”, y que serán los hombres del mañana, los que harán la historia y los que determinarán un nuevo mundo. Carranza comprendió lo anterior; informó al Congreso Constituyente que asistiría a la discusión del mencionado artículo; pensó que su presencia inclinaría la balanza a favor del texto de su proyecto, ya que —creyó— ningún constituyente se atrevería a criticar su obra delante de él.

**B.** En la sesión número doce, efectuada en la tarde del 3 de diciembre de 1916, empezó a discutirse el artículo relativo a la enseñanza.

<sup>29</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. I, pp. 542-543.

El primero en tomar la palabra fue el general Múgica quien, con pasión, defendió el dictamen de la comisión. Sus palabras iniciales causan impacto en el lector; cuánta emoción debieron haber sentido los constituyentes, los que habían luchado por el triunfo de un ideal. Múgica, con sinceridad, declaró:

Estamos en el momento más solemne de la revolución... ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente aquí reunido trata de discutir el artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos... y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra alma máter, que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y en principios netamente progresistas... [por] la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos, para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico... [es que] soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso, enemigo de la patria... Sí, señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.<sup>30</sup>

Las ideas de Múgica están determinadas por el resentimiento que siente hacia el clero, lo cual estaba justificado en todo revolucionario, si recordamos que la Iglesia ayudó enormemente al gobierno de Huerta, y cometió el incalificable crimen de haber provocado una amenaza de invasión norteamericana, ya que había logrado que el gobierno norteamericano se declarara defensor de los intereses del clero.

La Iglesia había actuado activamente en la guerra de facciones y como tal merecía el castigo de la facción vencedora. El dinero de la Iglesia había servido para sostener al gobierno de la usurpación. Esta es una de las bases del discurso de Múgica y del dictamen de la comisión; la otra idea capital que vibra en la pieza oratoria es la necesidad de enfrentarse con el futuro, de no retroceder, de no volver al pasado, en virtud de que aceptar la libertad de enseñanza ilimitada, sin importar las ideas que la sustentan, es ir contra el alma nacional. La educación tiene una función social, la educación va a cultivar voluntades para formar hombres, que conociendo la historia de su patria, realicen un destino dentro del marco de la vida social.

Ninguna libertad puede ser ilimitada, cualquiera está limitada por la libertad de los otros y la voluntad de la comunidad. Una libertad ilimitada sería el arma más adecuada para acabar con las libertades, sería libertinaje contra la libertad, porque la libertad de una persona llega hasta donde comienza la libertad de otra, y las libertades individuales tienen como frontera el interés social.

<sup>30</sup>*Ibidem*, pp. 641-643.

La educación juega papel predominante en la vida gregaria. La educación tiene una finalidad superior: erradicar de la juventud los conceptos egoístas de la enseñanza liberal-burguesa donde, ante todo, está el yo individual, sin importar la sociedad.

El hombre, ante el fracaso de la educación, ante su impotencia por detener las calamidades sociales, busca nuevas rutas y quiere una enseñanza donde se instruya al niño en el camino de la comprensión humana y del compromiso social.

La educación, verdadero néctar de dioses, no puede entregarse a la Iglesia, institución que por intereses propios ha ensangrentado al país en varias ocasiones, entregarle a la niñez es entregarle las aspiraciones de un pueblo, es donarle sus más caros ideales, es, en suma, regalarle la savia de la nación, para permanecer en el pasado, y no mirar hacia el futuro.

Luis Manuel Rojas contestó el discurso de Múgica, e hizo notar que según el carácter general que presentara la Constitución que se estaba elaborando, ésta incitaría la guerra o la paz; invocó el ya desgastado argumento de que el pueblo mexicano es un pueblo católico y que por ello era “extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3<sup>o</sup>”. Rojas deseaba que continuara el régimen de tolerancia de los gobiernos de Díaz y Madero. En su largo discurso acusó al general Obregón y a Aguirre Berlanga de falta de lealtad al primer jefe, al tratar de implantar un artículo radical y “jacobino”. Rojas comprendió que por ese camino no iba a lograr nada, y quiso mostrarse político al declarar que en realidad, en el fondo, coincidían el dictamen de la comisión y el proyecto de Carranza, la diferencia era de forma. Dijo que una de las discrepancias se encontraba en que la enseñanza fuera obligatoria, pero que las garantías individuales son limitaciones al poder y no al individuo, por esto consideró erróneo que se hablara en esa sección de enseñanza obligatoria, razón por la cual Carranza la había colocado en el lugar preciso: las obligaciones de los nacionales.

Rojas declaró que la parte del dictamen de la comisión que decía: “el clero, tanto los individuos, como las corporaciones, no podrán enseñar en México”, tenía su equivalente en el artículo 27 del proyecto, el cual era el lugar adecuado. Resultaba que todo era un simple juego de palabras, pero que la forma en la que lo presentaba la comisión era “menos feliz, menos oportuna y menos discreta” por parecer más agresiva; pensaba que la frase que encerraba el proyecto de Carranza, al decir “plena libertad de enseñanza” era acertada, ya que “siempre habría modo para que el católico, el protestante o el filósofo pudiesen enseñar privadamente y quizá con mayor ventaja”.<sup>31</sup>

Rojas, a continuación, se contradijo, ya que en la parte siguiente del discurso, aceptó que la diferencia entre los dos preceptos no era sólo de forma, sino de contenido, aunque, según él, la diferencia era sencilla: la comisión quería enseñanza laica total, y el primer jefe la reservaba sólo a las escuelas oficiales. Rojas preguntó: “¿no les parece a ustedes lamentable que por tan pequeña diferencia de ideas y propósitos la Comisión dictaminadora lance un verdadero botafuego con ese proyectil de artículo 3<sup>o</sup> y la respectiva exposición de motivos que, indudablemente, ha conmovido al país y al extranjero?”. Pensó que con el dictamen “rabiosamente jacobino” se había faltado el

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 653.

respeto que merecía el primer jefe, quien “como encargado del Ejecutivo, podemos decir que está colocado en el punto más alto posible, desde donde domina un horizonte más amplio que cualquiera de los otros constitucionalistas”. Rojas propuso una moción suspensiva para que se aplazase la discusión del artículo 3º. Quería ganar tiempo y preparar mejor la ofensiva. No logró su propósito.

El discurso de Rojas está lleno de contradicciones. Consideró como pequeña diferencia uno de los asuntos más graves y trascendentales: permitir la enseñanza religiosa en las instituciones particulares. Con esta pequeña diferencia se abrían las puertas al elemento conservador y reaccionario para que influyera determinadamente en la niñez y ello es —como ya he dicho— entregarle el futuro de México. La idea de la comisión no fue nueva, ya la encontramos en nuestro máximo documento de aquellas décadas: el Plan del Partido Liberal de 1906.

Alberto Román contestó a Rojas y la razón estuvo a favor del primero, quien dijo: “Una hora ha ocupado esta tribuna el ciudadano Luis Manuel Rojas. Celebro la oportunidad, porque los ídolos tienen que caer. Tan imprudentemente ha estado en esta tribuna como lo estuvo cuando fue a los Estados Unidos en representación de los obreros”.<sup>32</sup> Román examinó el problema y concluyó que la diferencia de criterio entre la comisión y Carranza era grande; Carranza deseaba la plena libertad de enseñanza, y la comisión proponía el laicismo, que era una restricción a la libertad de enseñanza. La comisión —afirmó— al proponer una enseñanza laica no se había dejado llevar por capricho, sino porque Yucatán, Veracruz, Sonora, Jalisco y otros muchos Estados, ya habían aceptado este principio, el cual era “la necesidad que palpita en el alma nacional”. Y reafirmó el verdadero pensamiento de nuestro movimiento social al declarar: “El hecho de asociar la religión a la enseñanza es asociar el error a la verdad, es poner aparejadas las dos ideas antitéticas, se le dice al niño, por ejemplo: la luz nos viene del sol, y enseñada se le enseña que primero se hizo la luz y después se hicieron los mundos”.<sup>33</sup>

Cravioto llamó al dictamen de la comisión: paradójico, arbitrario, impolítico, imprudente, regresivo, etcétera. Sus razonamientos fueron: *a)* si el padre tiene derecho de escoger el alimento, vestido y diversiones del niño, entonces tiene el derecho de decidir la enseñanza que le parezca mejor para el pequeño, *b)* la conservación de la tradición de la ley de 23 de octubre de 1833 y de la Constitución de 1857, que instituían la libertad de enseñanza religiosa, *c)* que el peligro de la enseñanza religiosa se había exagerado, que no sabía por qué los jacobinos se asustaban tanto de la libertad, y *d)* que: “El verdadero triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa está en combatirla en su terreno mismo, multiplicando las escuelas nuestras. He aquí el remedio, el verdadero remedio, y lo demás es tiranía”.<sup>34</sup> Cravioto terminó su discurso invitando a los constituyentes a rechazar el dictamen de la comisión.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 656.

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 657.

<sup>34</sup>*Ibidem*, pp. 663-664.

Los argumentos esgrimidos por Cravioto son los mismos que manifestó Rojas. El grupo allegado al primer jefe los seguiría afinando pero, en el fondo, las ideas son las mismas.

Después de Cravioto, habló Jesús López Lira, quien defendió el dictamen de la comisión con dos argumentos: *a)* no se tiene derecho a enseñar errores ni mentiras, y *b)* la finalidad de las escuelas religiosas es la de ganarse adeptos, y ello compromete el porvenir de la patria.

Importancia sin par reviste el aspecto de la enseñanza primaria, ella es la semilla, la simiente de la educación posterior, y la base en la formación del hombre que se va a proyectar en beneficio de la patria. Justo Sierra entendió el papel privilegiado de la enseñanza primaria al afirmar:

penetrados (pueblo y gobierno) hondamente del deber indeclinable de transformar la población mexicana en un pueblo, en una democracia, nos consideramos obligados a usar, directa y constantemente, del medio más importante de realizar este propósito, que es la escuela primaria. Todos los demás medios coadyuvan; no hay uno solo de cuantos significan paz, progreso, que no sea educador, porque no hay uno solo que no acrezca el coeficiente de cohesión en los pueblos y propague el amor al trabajo y facilite la marcha de la escuela; pero ésta, que sugiere hábitos, que trata de convertir la disciplina externa en interna, que unifica la lengua, levantando una lengua nacional sobre el polvo de todos los idiomas de cepa indígena, creando así el elemento primordial del alma de la Nación; esta escuela, que prepara sistemáticamente en el niño al ciudadano, iniciándolo en la religión de la patria, en el culto de deber cívico, esta escuela forma parte integrante del Estado, corresponde a una obligación capital suya, debe considerársela como un servicio público, es el Estado mismo en función del porvenir.<sup>35</sup>

José Natividad Macías pronunció el último discurso de esta sesión. Su alocución fue larga y cansada. Varias veces fue interrumpido por diputados, quienes señalaban que Macías había hablado cuatro veces más del tiempo reglamentario. Sus argumentos no convencen, afirmó que el dictamen de la comisión era parecido a todas las leyes de las tiranías para monopolizar la enseñanza, que Carranza había prometido a los Estados Unidos respetar los derechos humanos, y que aprobando el dictamen de la comisión se ponía en ridículo al primer jefe. Macías para no ser menos que Rojas y Cravioto, también, atacó al general Obregón.

No se imaginaron los Constituyentes amigos de Carranza (Rojas, Macías, Cravioto, Palavicini) el mal que le causaban al primer jefe con sus ataques al ministro de la Guerra, pues éstos fueron el germen que después fructificó en la escisión Sonora-Carranza en 1920.

C. La discusión sobre el artículo 3º continuó en la mañana del 14 de diciembre de 1916. Carranza no concurrió, en la sesión anterior había visto que su presencia no fue suficiente para que los diputados se abstuvieran de criticar el mencionado artículo del proyecto. El primer discurso de esa mañana lo dijo Román Rosas y Reyes, quien se

<sup>35</sup> Justo Sierra Méndez, *Antología* (s.n.), Campeche, 1947, p. 255.

pronunció a favor del dictamen, por la imperiosa necesidad de acabar con la hipocresía, el egoísmo y la mentira que las escuelas religiosas enseñan al niño; demostró la falacia que encerraba la proposición de los “renovadores” al afirmar que atacar el dictamen era atacar a Carranza. Después de una intervención de ningún valor de Navarrete, habló Pedro A. Chapa, quien propuso que únicamente el gobierno impartiera la enseñanza primaria, la que sería laica. Pensó que su idea eliminaba el desprecio del niño rico hacia el pobre y se creaba una fraternidad en la niñez que repercutiría en beneficio de la patria. Basado en las ideas anteriores, opinó que la redacción del artículo 3º fuera la siguiente: “La enseñanza es libre; el gobierno debe impartir la instrucción primaria, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años.”<sup>36</sup>

Palavicini se preguntó cómo era posible que la comisión declarara la libertad de enseñanza, si después le ponía una serie de trabas, y los diputados no sabrían qué era lo que iban a votar, ¿libertad de enseñanza? o ¿supresión de esta libertad? Palavicini propuso la creación de más y mejores escuelas como defensa frente a la clerical; que el Congreso votara por el proyecto del primer jefe, agregándole al artículo que la enseñanza fuera también laica en las escuelas particulares. Se mostró indignado de que la comisión quisiera prohibir ser maestro a los miembros de corporaciones religiosas; respecto a la prohibición de dirigir y administrar escuelas a las corporaciones religiosas, pensó que el lugar adecuado era el artículo 27.

Múgica defendió el dictamen, pero pidió permiso para retirarlo a fin de modificarlo, segregándole algunas palabras que habían enardecido a un grupo de diputados.

D. En la 15ª sesión ordinaria, Múgica leyó el nuevo dictamen de la comisión:

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 ningún 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 nuevo dictamen trajo consigo dos supresiones, la primera fue respecto a la prohibición de impartir enseñanza a los miembros de corporaciones religiosas. Esta supresión fue inspirada en las ideas que Palavicini había señalado en su último discurso; la segunda supresión fue la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Respecto a este segundo punto no se justifica que haya sido eliminado. En la época en la cual Justo Sierra fue secretario de Educación, luchó denodadamente por lograr que la educación primaria fuera obligatoria.

Al escuchar el nuevo dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Rojas propuso que la discusión se pospusiera un día. Palavicini apoyó a Rojas. Se quiso, como

<sup>36</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 694.

ya antes se había intentado, ganar tiempo y preparar mejor la ofensiva, pero el Congreso desechó la moción.

Rojas recordó que la Constitución de 1857 por no haber satisfecho a los liberales ni a los conservadores, causó la Guerra de Tres Años. Quiso infundir miedo de una nueva guerra civil, pero se olvidó que en esta ocasión, a la Nación le agradaba la redacción del dictamen sobre el artículo 3º, y dejaba satisfecho a la gran mayoría de los constituyentes. Tal vez, el deseo de Rojas de salvar el artículo 3º del proyecto de Carranza, se basó en amor propio, la redacción era suya.

Acertada fue la intervención de Alonzo Romero, quien puso de relieve que el artículo sobre enseñanza de la comisión no era nuevo en México, ya que en Yucatán la niñez sólo recibía instrucción laica desde hacía dos años.

José M. Truchuelo defendió el dictamen con verdadero fervor; manifestó que “el artículo 3º es la más bella manifestación del pensamiento libre y que, lejos de traernos un conflicto, es la prueba más hermosa de que la revolución constitucionalista está identificada con los ideales del progreso”;<sup>37</sup> que el artículo 3º estaba correctamente colocado en las garantías individuales, y no disgregado, como algunos diputados habían propuesto. Afirmó que todo derecho tiene restricciones, y ejemplificó. Con bellas palabras terminó su pieza oratoria, recordando las palabras de Aixa a su hijo Boabdil: “Llora como una mujer lo que no has sabido defender como un hombre”. Truchuelo afirmó: “yo no quiero que la historia que nos contempla diga: “Llorad, constitucionalistas, como una mujer, la pérdida de las conquistas de la revolución”.

Lizardi hizo una síntesis de la trayectoria del debate del artículo que me ocupa, propuso que el artículo 3º y el 129 se votaran juntos, y que en ese último artículo se consignara la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos a impartir enseñanza primaria.

González Torres y Álvarez se pronunciaron en contra de la palabra “laica” del dictamen. González Torres quería —como Monzón— que se utilizara la palabra “racional”. No deseaban una enseñanza en la que se permitiera el error, sino una instrucción de luz, de belleza, de verdad; que el maestro no calle ante el error, sino que lo combata y lo destruya.

Espinosa recalcó que no existía ataque contra Carranza, ya que el artículo 3º del proyecto era el de 1857 con sólo un ingrediente más: la palabra “laica”. Asimismo asentó que: “La aprobación del artículo 3º que nos presenta la Comisión Dictaminadora, es la aspiración suprema, el anhelo más grande del pueblo mexicano”.

La presidencia preguntó tres veces a la Asamblea si consideraba suficientemente debatido el artículo, y tres veces se le había contestado negativamente. Después del discurso de Espinosa se volvió a consultar, y esa vez el Congreso estuvo de acuerdo en que se pusiera el artículo a votación.

El artículo 3º de la Constitución fue aprobado por 99 votos contra 58. Al darse a conocer el resultado de la votación, éste fue saludado por nutridos aplausos y gritos de júbilo: ¡Viva la Revolución! ¡Viva el ciudadano primer jefe! ¡La patria se ha salvado!

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 752.

E. Después de haber sintetizado el debate sobre la educación, tengo elementos para hacer algunas precisiones: el Congreso Constituyente fue más progresista y avanzado que el proyecto de Carranza, el cual quedó desbordado en varios aspectos, a pesar de que había sido redactado por distinguidos diputados constituyentes cercanos a él, como ya asenté. La visión social y de vanguardia del Congreso se va a ratificar espléndidamente con los debates sobre el trabajo y la cuestión religiosa, a los que me refiero a continuación.

El debate sobre la tierra, cuestión esencial y primordial, no alcanzó la altura de los otros, sí su resultado: el artículo 27 constitucional.<sup>38</sup>

F. En la existencia no hay nada monolítico, menos un movimiento social. Diversas concepciones que se habían manifestado durante la lucha armada de 1913-1916 estuvieron presentes en el Congreso Constituyente. Todos habían luchado contra Huerta de una forma o de otra, y habían participado directa o indirectamente en la expedición de la legislación social de esos años, de la cual he dado cuenta.

No obstante, las divergencias entre algunos de ellos eran fácilmente perceptibles e hicieron presencia en el Congreso Constituyente desde la discusión de las credenciales en el Colegio Electoral, la formación de la mesa directiva y de las comisiones respectivas hasta, y muy especialmente, los grandes debates sostenidos en nuestra última Asamblea Constituyente.

Se pueden detectar con claridad tres corrientes en esa Asamblea. La primera integrada por ex-diputados cercanos a Madero, a quienes se les denominó “grupo renovador” en la XXVI Legislatura, y que también se identificaban con Carranza; entre los cuales destacaron José Natividad Macías, José Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto.

La segunda corriente, a la cual se calificó de “radical” o “jacobina”, se encontraba cercana al general Álvaro Obregón, secretario de la Defensa y algunos también a Jesús Acuña, secretario de Gobernación. Este fue el grupo que impulsó las reformas más importantes, las sociales. Sin ellos, nuestra Constitución no hubiera incorporado su tesis esencial y trascendental: la justicia social. Entre los que se distinguieron, se pueden mencionar a: Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Esteban Baca Calderón, Héctor Victoria, Pedro Chapa, Carlos L. Gracidas y Victorio E. Góngora.

En la tercera corriente se encuentran algunos distinguidos abogados, quienes fueron el puente equilibrador entre las dos corrientes antes mencionadas; dentro de ella destacaron: Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga y José M. Truchuelo.<sup>39</sup>

<sup>38</sup>Véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 94.

<sup>39</sup>José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 485. Véanse Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, México, 2003, pp. 337-338, y José Ramón Cossío Díaz, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 1-9.

Resulta interesante lo que Pastor Rouaix escribió años después. El no fue diputado constituyente, pero jugó uno de los papeles más sobresalientes de la Asamblea, como pronto expondré; su testimonio es el siguiente:

Hay que hacer notar sin embargo, que el corto periodo de las sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidismos, y el voto de ella, determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía, siendo de notar para honra del Congreso y satisfacción de sus electores, que en todos los casos de acaloradas discusiones, le dio el triunfo a los radicales, demostrando con ello, su ardiente revolucionarismo.<sup>40</sup>

G. Debe tenerse en cuenta que el Congreso Constituyente de 1916-1917 sesionó en circunstancias internas y externas de especial delicadeza. Las internas: las rupturas y luchas armadas entre las fuerzas y caudillos del constitucionalismo que logró la derrota de Victoriano Huerta. Las externas: la Primera Guerra Mundial que comenzó en 1914 y concluyó en 1918; y precisamente en 1917 los Estados Unidos decidieron participar en dicha guerra. Las potencias luchaban por el predominio político y económico del mundo.

En ese contexto, hay que valorar la expresión de Horacio Labastida: en apenas dos meses y catorce días, ese Congreso Constituyente aprobó una Ley Fundamental que es “ejemplar por la sabiduría con que desde lo jurídico estableció un equilibrado coeficiente de fuerzas locales y universales que directa e indirectamente incidían en la vida pública”.<sup>41</sup>

## Debate sobre el trabajo

A. Continúo con los grandes debates del Congreso Constituyente, los que definieron y caracterizaron a la nueva Constitución.

El hombre ha vivido y vive oprimido. Las grandes masas de trabajadores, en la mayoría de los países, no han logrado vencer las murallas económicas y llevar una vida que corresponda a la dignidad humana. No se puede desconocer que de 1920 a nuestros días, el trabajador ha ganado batallas importantes. Si a pesar de los indiscutibles logros, aún es explotado y pasa innumerables angustias, fácil es comprender la situación del obrero a mediados del segundo decenio del siglo XX.

A principios de 1916, la situación del trabajador en México era deplorable. La sangre obrera hizo posible nuestro movimiento social, y en recompensa se le habían otorgado pequeñas concesiones.

<sup>40</sup>Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 51. Hay edición del Partido Revolucionario Institucional de 1984.

<sup>41</sup>Horacio Labastida, “Grandeza de la Constitución de 1917”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 203-204.

La voz del trabajador pronto se hizo oír, y el Congreso Constituyente la escuchó; nuestra historia alcanzaba uno de sus momentos de orgullo. Las ideas corrieron purificando a los hombres.

Mario de la Cueva dice que: “La historia del derecho del trabajo es uno de los episodios en la lucha del hombre por la libertad, la dignidad personal y social y por la conquista de un mínimo de bienestar, que a la vez que dignifique la vida de la persona humana, facilite y fomente el desarrollo de la razón y de la conciencia”.<sup>42</sup> En México, una de las etapas más bellas en la lucha por la libertad, la igualdad y la dignidad humana se desarrolló durante los días, en los cuales nuestro Constituyente de 1916, discutió los antecedentes del artículo 123 constitucional. El pueblo se dio una legislación que enaltece y enorgullece a nuestro movimiento social de 1913-1916.

En la décima sesión ordinaria, celebrada el 12 de diciembre, la comisión presentó su dictamen sobre el artículo 5º, mismo que causó desilusión.<sup>43</sup> En la exposición de motivos de este artículo se manifestó que en el artículo correlativo del proyecto de Carranza se encontraban dos innovaciones respecto al contenido del precepto de 1857 —modificado en 1898—: a) dejar sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro, y b) limitar el contrato de trabajo a un año.

La comisión aceptó estas novedades y agregó otras. Cándido Aguilar, Jara y Góngora presentaron una iniciativa, en la cual habían propuesto a la comisión que al artículo 5º de Carranza se le adicionaran algunos principios, de los cuales la comisión aceptó: la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños; y se rechazaron otros principios: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, a trabajo igual salario igual, sin hacer diferencia de sexos, derecho a huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidente de trabajo. Estos puntos los excluyó la comisión por considerar que no tenían cabida en la sección de garantías individuales, pero que ellos serían tratados al discutirse las facultades del Congreso federal.

Además, el dictamen contenía un principio nuevo: la declaración de que la ley persigue y castiga la vagancia. A primera vista parece que no incluía sólo un principio nuevo, sino dos, por consignarse a continuación el servicio judicial obligatorio para los abogados. Este último principio estaba inspirado en un trabajo de Aquiles Elorduy, donde decía que los abogados, por tener medios económicos y fuerzas morales e intelectuales, podrían hacer frente, en forma favorable, a las numerosas y variadas presiones que recibe un juez, que no cuenta con aquéllos, pero que como espontáneamente los abogados no prestarían ese servicio judicial, proponía que fuera obligatorio.

En el *Diario de los Debates* se lee: “Esta honorable Asamblea por iniciativa de algunos diputados, autorizó a la comisión para retirar su anterior dictamen respecto del artículo 5º a fin de que pudiera tomarse en consideración una reforma que aparece en un estudio trabajado por el licenciado Aquiles Elorduy”.<sup>44</sup> Este párrafo, a primera

<sup>42</sup> Mario de la Cueva, *Síntesis del derecho del trabajo*, México, UNAM, México, 1965, p. 5.

<sup>43</sup> Véase Sergio García Ramírez, “Análisis jurídico: Las reformas a la Constitución vigente”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 342.

<sup>44</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 587.

vista es sumamente extraño, pues según él, antes de la sesión del día 12 de diciembre, ya se había presentado un dictamen sobre el artículo 5º, pero por juzgarse importante la idea de Elorduy se había retirado para modificarse. Sin embargo, en el *Diario de los Debates*, antes de la fecha apuntada, no se registra el menor indicio acerca de ningún dictamen sobre el mencionado artículo. Lo que en realidad acontece, y aclara toda la confusión, es que, desde la primera edición hasta las últimas del *Diario de los Debates*, hay un error: el acta del día 12 de diciembre, aparece como si fuera el acta del día 22 (y está colocada en la junta del 19 de diciembre) y el acta que aparece en el lugar que le corresponde a la del día 12, está fechada 22 de diciembre. Si acomodamos en sus respectivos lugares las actas, se ve que el día 12 de diciembre aún no se conocía la idea de Elorduy, que apareció por primera vez en la sesión del día 22 de diciembre y no el día 19 como tradicionalmente se ha dicho, en virtud de que el acta está fechada el día 22 y no el 19; además, en la sesión del día 19 no existe indicio alguno de que se haya hablado del problema laboral, lo que sí aconteció el 22, cuando Calderón pidió se mejorara la situación de los obreros de Guanajuato, y Fraustro lo apoyó, poniendo de relieve la explotación despiadada que sufrían los obreros mineros en manos de compañías extranjeras.

Terminada la sesión del día 12, se dieron cuarenta y ocho horas para que el dictamen se pusiera de nuevo a discusión.

Como las sesiones relativas al artículo 3º se prolongaron más de lo previsto, la comisión presentó su segundo dictamen sobre el artículo 5º el 22 de diciembre. Este dictamen se diferencia del primero en que la idea de Elorduy fue agregada al artículo.

Once diputados auspiciaron una moción suspensiva para que la comisión retirara este dictamen con el objeto de que se tomaran en consideración algunas reformas importantes que proponían, si la comisión lo juzgaba conveniente. La moción suspensiva fue aprobada.

El 26 de diciembre, la comisión presentó su tercer dictamen, el cual es el mismo que se había leído el 22 de diciembre. Lizardi habló y criticó la idea de hacer jueces a los abogados, afirmó que ello empeoraría más la administración de justicia. Lo principal de su discurso estribó en su afirmación de que incluir la frase: “La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas”, le quedaba “al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo”. La idea era que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario.

Jara dijo que los juristas y los tratadistas podían encontrar ridículo consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo, pero el precepto era necesario y la experiencia así lo demostraba. Nuestra Constitución de 1857, por establecer sólo principios generales, había resultado como comúnmente se dijo “un traje de luces para el pueblo mexicano”. Agregó que,

el establecimiento de la jornada máxima tenía como finalidad garantizar la libertad del trabajador, su vida y sus energías, y que se pretendía hacer la Constitución como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no, señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad,

salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro.<sup>45</sup>

Victoria manifestó su inconformidad, tanto con el artículo de Carranza como con el del dictamen, debido a que trataba superficialmente el problema obrero; quería que en la Constitución se dieran bases precisas sobre las cuales legislarían los Estados en materia laboral: creación de juntas de conciliación y arbitraje, indemnizaciones por accidentes, seguros de trabajo, jornada máxima, salario mínimo, descanso hebdomadario, higienización de talleres, prohibición de jornada nocturna a mujeres y niños, etcétera. Victoria, también, criticó el plazo obligatorio de un año para el contrato de trabajo.

Zavala pensó que era el momento oportuno para hacer justicia a la clase trabajadora, y recordó que los obreros habían sido el factor principal del triunfo del movimiento social.

Von Versen pidió que el Congreso votara en contra del dictamen por establecer el plazo obligatorio de un año de trabajo para el obrero, lo cual —pensó— sería gravemente perjudicial para el trabajador. Dijo que la clase obrera debía tener toda clase de garantías y tener asegurado su porvenir, y previno a los constituyentes a no temer “lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!”.

Los discursos de esta sesión estuvieron llenos de profundo contenido; era el pueblo mexicano, era el obrero, quien venía a defender sus derechos. La idea se había apoderado de los presentes y era imposible retroceder. De aquí, pasos hacia delante, pero ninguno hacia atrás. El discurso siguiente lo pronunció Manjarrez, quien fue el primero en proponer que el problema laboral se tratara en todo un capítulo, o en todo un título de la Norma Fundamental; afirmó que ello era imprescindible, ya que nadie podía asegurar que el entonces próximo Congreso se formaría por revolucionarios, y otorgaría a los obreros sus legítimos derechos. Su discurso es importante, en un arranque lírico manifestó:

a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisprudencias, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta”.

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 978.

Terminó diciendo “si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.”<sup>46</sup>

Pastrana Jaimes criticó la idea de nombrar a los jueces entre los abogados y la del año obligatorio de trabajo; pensó que el punto decisivo era el salario, el cual debía ser suficiente no únicamente para vivir, sino para lograr el perfeccionamiento del obrero y su familia.

B. La discusión continuó el día 27 de diciembre. El primer discurso sobresaliente de la sesión lo pronunció el diputado Porfirio del Castillo, quien se declaró en contra del año obligatorio de trabajo, dijo que si el patrón quería conservar al obrero, que lo trate bien, le dé una jornada justa y, sobre todo, un salario equitativo.

Fernández Martínez repitió ideas expuestas en la sesión anterior y se manifestó en acuerdo con el pensamiento expresado por el orador que le había antecedido.

El discurso de Gracidas tiene singular importancia, fue el primero en pedir que el trabajador participara de las utilidades de la empresa, considerando este punto como el más importante de toda la legislación laboral, el que llevaría felicidad al obrero, por ser el que resolvía el grave problema de la injusticia social.

Al hacer un balance de los discursos de la primera y de la segunda sesión, concluyo que son más importantes los pronunciados el día 26 que el 27, aunque están mejor dichos los de este último día. Los debates acerca del artículo 5º continuaron al día siguiente.

Cravioto insistió en la idea de trasladar el problema obrero a un artículo especial, el cual no importaría que tuviese carácter reglamentario. Aprovechó la ocasión para decir que los renovadores no eran conservadores, sino radicales desde tiempo atrás. Dijo que los renovadores pedían y habían pedido escuelas y tierra para el pueblo por considerar que “la libertad de los hombres está en relación directa con su situación cultural y con su situación económica”. Ya para finalizar su largo discurso, se volvió profeta y pronunció unas frases que se han vuelto clásicas; no hay persona o libro que al abordar estos temas no las cite; dijo: “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”.<sup>47</sup>

Monzón opinó que todos los preceptos reglamentarios sí tenían cabida en el artículo 5º, pero que si no se les quería incluir allí, que se formara un artículo especial con ellos.

González Galindo afirmó que el artículo 39 al hablar de la soberanía y afirmar que ella reside en el pueblo, asentaba un principio falso, en virtud de que un pueblo analfabeto, oprimido por el capitalista y sufriendo, no es y no puede ser soberano. Al leer el pensamiento de González Galindo, parece que está hablando Castillo Velasco en 1856.

<sup>46</sup>*Ibidem*, p. 986.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 1028.

Macías manifestó que Carranza tenía especial interés por el problema laboral, que Luis Manuel Rojas y él habían formulado proyectos de leyes de trabajo por encargo del primer jefe, que dichos proyectos estaban inspirados en la legislación norteamericana, inglesa y belga. Expuso su deseo de,

liberar al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y merecéis como ciudadano de la República, todas las consideraciones que merece un hombre libre... Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre. La revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados, que tengan la independencia económica para que puedan ser ciudadanos de la República y las instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la Nación.<sup>48</sup>

Propuso que Pastor Rouaix formulara las bases generales del nuevo artículo, para lo cual, le entregaría las leyes laborales que él y Rojas habían redactado.

Múgica declaró que a la comisión lo que le preocupaba era que se protegiera al trabajador, sin importar el capítulo constitucional donde se hiciera.

Ugarte propuso que se dejara al artículo 5<sup>o</sup> con la redacción que proponía el proyecto de Carranza, que las nuevas ideas se plasmaran en el artículo 72, y que Rouaix redactara el dictamen del artículo que se iba a discutir.

Manjarrez presentó un escrito insistiendo en que el problema del trabajador se tratara en capítulo exclusivo, y que para formular dicho capítulo se nombrara una comisión de cinco personas.

Varios diputados presentaron moción para que se suspendiera la discusión del artículo, y para que Pastor Rouaix se encargara de formular un proyecto con las ideas manifestadas en los tres días anteriores.

Múgica pidió permiso para retirar el dictamen, lo cual le fue concedido por el Congreso.

Según Gracidas, tres son las conclusiones que podemos deducir de los debates sobre el artículo 5<sup>o</sup>: 1. desilusión de los constituyentes sobre el proyecto de Carranza, principalmente por no tratarse el problema laboral, 2. esta actitud del Congreso hizo que Carranza diera instrucciones a sus personas allegadas para que comunicaran a la Asamblea los proyectos de leyes de trabajo redactados por Macías y Rojas, 3. el retiro del dictamen por la comisión para que se formulara uno nuevo que contuviera las propuestas manifestadas en las discusiones.<sup>49</sup>

C. Se levantó la última sesión sobre el artículo 5<sup>o</sup>, y la presidencia no nombró a la comisión especial que redactaría el título sobre trabajo; no obstante, no hubo consecuencias trágicas, por el acuerdo tácito que existió, como se ha visto, para que Rouaix, en unión de Macías, dirigiera la comisión.

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 1039.

<sup>49</sup>Carlos L. Gracidas, *Esencia imperativa del artículo 123 Constitucional. Los Debates en Querétaro como imprescindible fuente del derecho obrero en México*, México, Unión Linotipográfica de la República Mexicana, 1948, pp. 37-38.

Rouaix invitó a José Inocente Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, quien no fue diputado constituyente, y a Rafael L. de los Ríos, su secretario particular, para colaborar en la formación del capítulo sobre trabajo.

Lugo aportó los estudios que sobre la materia había hecho la dirección a su cargo. Con esos estudios, con los proyectos elaborados por Macías y Rojas, y con los postulados fundamentales de los debates, se formó la estructura de nuestro artículo 123 constitucional.

Las juntas se efectuaron durante los diez primeros días de enero, en el ex palacio episcopal, entonces morada de varios diputados. Estas sesiones se llevaron a cabo en las mañanas, y en las noches Rouaix, Macías, Lugo y Ríos daban forma a las ideas expuestas en la mañana. En estas juntas no se levantaron actas, sino que se tomaban apuntes sobre los pensamientos fundamentales. Aunque no se nombró presidente que dirigiera las sesiones, de hecho lo fue Rouaix.

Los diputados que con más asiduidad concurren a las juntas y con más eficacia laboraron en la realización de la empresa, fueron el ingeniero Victorio Góngora, autor de la primera iniciativa de ampliación al artículo 5º y quien tenía grandes conocimientos en el ramo por los estudios que había hecho; el general Esteban B. Calderón radical en sus opiniones, los diputados duranguenses, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, artesanos que se habían elevado en la esfera social por su inteligencia y honradez y el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez, que habían demostrado los cuatro, su adhesión a la causa popular colaborando con el ingeniero Rouaix en el gobierno de su Estado; los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo, quienes venían de la campaña bélica a la campaña civil para implantar sus ideales; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas, que ya habían expuesto sus anhelos en las discusiones del artículo 5º y el fogoso orador licenciado Rafael Martínez de Escobar del grupo radical. Muchos otros diputados concurrían a nuestras reuniones con más o menos constancia, y sus nombres figuran entre los que calzaron con su firma la iniciativa que formulamos.<sup>50</sup>

Antes de que la Asamblea discutiera el proyecto, lo conoció Carranza, y dio su consentimiento.

*D.* El día 13 de enero de 1917, se leyó ante el Congreso la exposición de motivos y el proyecto para el título VI de la Constitución. La exposición de motivos la redactó principalmente Macías, y entre las ideas importantes se encuentran: 1. el Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal, para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna, 2. la consideración de que la nueva reglamentación laboral borraría las odiosas desigualdades sociales, pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa, 3. por la desigualdad de medios económicos e influencia social, para resolver los conflictos laborales, mejor que la justicia ordinaria es la conciliación, 4. el derecho

<sup>50</sup>Rouaix, *op. cit.*, p. 91.

de huelga como arma del trabajador para mejorar sus condiciones, 5. que para terminar con la cadena de esclavitud de padres a hijos, se declaraban extinguidas las deudas de los trabajadores, por razón de trabajo, y por ningún motivo esas deudas en el futuro podrían cobrarse a los parientes del trabajador; 6. se asentaba que la nueva legislación no acabaría por completo la penosa situación del trabajador. La idea fue que se establecían mínimos reglamentarios, pero indispensables, ya que con la primera batalla ganada se seguiría adelante, hasta que llegaran a desaparecer las injusticias sociales.

El artículo sobre trabajo que la Comisión de Puntos Constitucionales dio a conocer es el mismo que el redactado por Rouaix y Macías, con modificaciones: suprimió párrafos, agregó otros; denominó al título VI “Del trabajo y la previsión social”, y modificó el encabezado del artículo 123.<sup>51</sup>

*E.* La batalla se había ganado, la idea de incluir en la Constitución una reglamentación laboral como mínimo indispensable para asegurar el nivel de vida del trabajador, era ya una realidad.

La fecha señalada para discutir el artículo 123 fue el 25 de enero, pero Victoria pidió que se procediera de inmediato ese mismo 23 de enero. Palavicini y Calderón apoyaron la iniciativa de Victoria y el Congreso aprobó que el título VI se empezara a discutir en esa sesión del día 23.

El debate no revistió importancia. Sólo la fracción XVIII motivó discusión; algunas de las otras fracciones fueron objeto de preguntas para aclarar dudas. Rodiles presentó su iniciativa para que se crearan tribunales especiales para menores, después de haberse escuchado la lectura de la fracción III. Su iniciativa no prosperó, por no ser el lugar adecuado.

Cano fue el primero en hablar respecto a la fracción XVIII; expuso el peligro que habría para los trabajadores en el arma de la huelga, pues pensaba que por el poder de los capitalistas, los huelguistas podían ser declarados —como ya había ocurrido— trastornadores del orden público y para que ello no aconteciera, pidió garantías como que el precepto se adicionara con la declaración de que el huelguista no sería considerado trastornador del orden público.

Ugarte propuso que los obreros de establecimientos fabriles militares se consideraran asimilados al Ejército y, por tanto, sin goce del derecho de huelga, reconocido en la fracción.

Jara defendió el dictamen de la comisión, en virtud de que la proposición de Cano estaba correctamente tratada en la fracción XVIII y no había lugar a dudas; opinó que la mencionada fracción no se debía modificar.

Múgica declaró que la comisión no tenía reparo en adicionar la fracción XVIII con las proposiciones de Cano y de Ugarte.

En la noche del día 23 continuó la lectura del artículo 123. No se suscitó ninguna discusión ni incidente digno de anotarse.

<sup>51</sup> Carpizo, *La Constitución...*, op. cit., pp. 88-92.

Como ya se había acordado anteriormente, el artículo 123 y el 5º, se votaron al mismo tiempo. Fueron aprobados por unanimidad: 163 diputados estaban presentes.

La importancia de este artículo se encuentra en que “rompió el mito del derecho de las fuerzas económicas a desarrollarse libremente, sin consideración a la nobleza del trabajo y a la dignidad del hombre”.<sup>52</sup> La esencia del artículo estriba en la idea de libertad, ya no sólo libertad frente al Estado, sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea de estructura económica; se persigue que termine la explotación del hombre por el hombre, que éste lleve una vida que le permita participar de los bienes culturales, que las nuevas generaciones tengan igual número de oportunidades, y que el esfuerzo propio sea el que otorgue al hombre su lugar en la escala social.

### Debate sobre la cuestión religiosa

A. El problema religioso se trató en la 65 sesión ordinaria, sábado 27 de enero. Cuando se iba a discutir el artículo 24 que contiene el principio de libertad religiosa y prohibición al culto fuera de los templos, el Congreso votó para que se reservara su discusión, y se debatiera con el artículo 129 del proyecto del primer jefe.

El dictamen de la comisión sobre el artículo 24 coincidió con el artículo correlativo del proyecto de Carranza, la única diferencia fue la modificación al estilo de una frase.

Al ponerse a discusión el artículo 24, ningún diputado se ocupó de él, sino en apoyar o criticar el voto particular de Enrique Recio, quien propuso que el mencionado artículo se adicionara con dos ideas: *a)* prohibición de la confesión auricular, y *b)* el matrimonio de los sacerdotes que no hubieren pasado de cincuenta años de edad. El primer punto, Recio lo defendió en el voto, afirmó que la confesión auricular es un acto que encadena las conciencias y coloca al sacerdote como director y jefe de familia; que los sacerdotes no vivían en castidad, por ser contra natura, lo cual causaba dolor y desolación a los hogares.

Alonso Romero defendió, con calor y entusiasmo, el voto de Recio; comenzó su intervención diciendo: “Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agregó que en tanto no se resuelva satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria”.<sup>53</sup> Llamó inmoral a la confesión auricular, y dijo que su finalidad era maniatar la conciencia, para que los sacerdotes controlaran la vida familiar, social y política de los feligreses. Llamó adúltera a la mujer que se confesaba y “alcahuete” al marido que permitía esas prácticas. Hizo la historia de la prohibición eclesiástica a los sacerdotes para contraer matrimonio; refirió que los hijos

<sup>52</sup> De la Cueva, *op. cit.*, p. 27.

<sup>53</sup> *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 1030-1031.

de papas y cardenales gozaron de grandes privilegios y fueros, y que por suprimir este mal, la Iglesia católica había prohibido el matrimonio de los curas.

Lizardi atacó el voto particular; opinó que en caso de que la Asamblea decidiera prohibir la confesión auricular, su lugar sería el artículo 129, que tal prohibición no podía establecerse en la sección de garantías individuales, y que en su opinión en ninguna parte de la Constitución; respecto al problema del matrimonio de los sacerdotes, asentó que era una medida contraria a la libertad individual, en virtud de que se obligaría a casarse a un hombre que no lo deseaba.

Terrones dijo que el fin de la Constitución era ayudar a la persona a superarse y que la religión lo ayudaba a hundirse; por tanto, era necesario reglamentar y abolir las prácticas religiosas inmorales. Terrones apoyó la idea de Recio.

Medina explicó que el principio de la libertad de conciencia era el fundamento de la vida moderna, principio conquistado con sangre, y que la prohibición de la confesión auricular, como el matrimonio obligatorio a los sacerdotes, negaba tan generoso postulado, razón por la cual, se pronunciaba en contra de las ideas de Recio.

Éste defendió su voto. Repitió las ideas expuestas por Alonzo Romero, y manifestó que los sacerdotes deseaban casarse, que si no lo hacían era por no desobedecer preceptos religiosos, pero si la Constitución inscribía este principio, ellos se casarían, rompiendo con la autoridad de un príncipe extranjero, y poniendo las bases para una Iglesia mexicana, no subordinada a ningún poder extranacional.

Las ideas de Recio no prosperaron; el artículo fue aprobado por 93 votos contra 63.

El artículo 129 del proyecto de Carranza, otorgaba competencia exclusiva a las autoridades federales en materia religiosa, principio proveniente de la Constitución de 1857; declaraba que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, privaba al Congreso de la facultad de prohibir religión alguna, señalaba competencia exclusiva de los funcionarios del orden civil para conocer de los actos relativos al estado civil, así como la obligación de decir verdad bajo promesa.

*B.* De los cuatro debates que considero como los más importantes, éste es el único cuyo dictamen de artículo fue presentado a la Asamblea por la segunda mesa dictaminadora. El 23 de diciembre —21ª sesión ordinaria—, Múgica propuso que se nombrara otra Comisión Dictaminadora, debido a que era imposible que una sola comisión pudiera dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto. La mesa directiva recomendó como miembros de la nueva comisión a Machorro Narváez, Medina Méndez, Jara y Garza González. La proposición fue aprobada por el Congreso Constituyente.

La segunda Comisión Dictaminadora dio pasos adelante y superó las ideas del proyecto de Carranza en materia religiosa. Las razones primordiales de la estructura del dictamen sobre el artículo 129 fueron: *a)* la intervención de la Iglesia en el desprestigio al régimen de Madero, *b)* la ayuda moral y monetaria a Huerta. La Iglesia otorgó al usurpador un préstamo de 10 millones de pesos, y *c)* la lucha que sostenía por obtener el poder político.

En la exposición de motivos del dictamen del artículo 129 se asentó que dicho artículo contenía una nueva corriente de ideas. No se proclamó la tesis de que el Estado

y la Iglesia son independientes entre sí, sino que se estableció la supremacía del Poder civil, en lo relativo a la vida pública. Se negó personalidad jurídica a las iglesias y corporaciones religiosas, para quitarles su carácter colectivo frente al Estado. Los ministros de los cultos fueron considerados como profesionales, y como tales regidos por la ley de profesiones, reglamentó las actividades políticas de los sacerdotes para impedir que, con su poder moral, influyeran decisivamente en la vida política de la Nación. Los estados, en esta materia, fueron considerados auxiliares de la Federación.

Se presentaron dos adiciones al dictamen del artículo 129. La primera quería que se declarara que el matrimonio es un contrato civil disoluble. La segunda perseguía que se agregara el siguiente párrafo:

Los templos que se han destinado o destinaren al culto religioso, que sean propios de la Nación, no podrán darse en arrendamiento, uso, explotación, administración, encargo o en cualquier otra forma, directa o indirecta a ministros de cualquier culto religioso o secta que reconozcan autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero, sean cuales fueren su naturaleza y persona o personas en quienes radiquen.

El primero en hacer oír su voz en el debate sobre el artículo 129 fue González Galindo, quien insistió en que la prohibición a la confesión auricular se incluyera en la Constitución, por prestarse a grandes inmoralidades y crímenes, porque los sacerdotes la utilizan,

para conspirar contra el gobierno y contra las instituciones republicanas. En la revolución constitucionalista se vio esto prácticamente; los jefes revolucionarios que entraron triunfantes en cada pueblo de la República, vinieron sacando los confesionarios y quemándolos públicamente, y esto lo hacían porque estaban conscientes de que los ministros de la religión católica habían cogido aquel mueble para conspirar contra la revolución, contra el constitucionalismo; y todos ustedes, los que anduvieron en la revolución están conformes con ello. Yo no quiero atacar la confesión por lo que tiene de dogmática, sino por lo que tiene de instrumento político.<sup>54</sup>

Pastrana Jaimes defendió las dos adiciones que se habían propuesto al artículo 129. Deseaba que los templos fueran cuidados por mexicanos y no por extranjeros, pues estos últimos aprovechaban su situación para hacer política contra las aspiraciones del pueblo.

José Álvarez dijo que el problema en México no era religioso, sino político, por el afán que el clero demostraba en hacerse dueño del poder. Pensó que “el clero es una institución nociva a la sociedad, pero al mismo tiempo es un enemigo político del gobierno y creo que, ya que tiene la debilidad de tolerarlo, debe tener la energía de reglamentarlo”.<sup>55</sup>

Palavicini expuso su pensamiento, dijo que la discusión del artículo 129 honraba a México y al Partido Constitucionalista, pero en términos concretos criticó: 1. La exigencia

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 1045.

<sup>55</sup>*Ibidem*, p. 1049.

para que los ministros de cualquier culto fueran mexicanos por nacimiento, ello sería obstáculo a la inmigración china, japonesa, etc.; propuso que el párrafo dijera: “En México, para ejercer el ministerio de los cultos católicos o protestantes se necesita ser mexicano por nacimiento”, y 2. La limitación al número de sacerdotes, ya que respecto de ninguna profesión se podía realizar.

Múgica pronunció un bello discurso a favor del dictamen. Dijo:

El asunto que se trajo a debate esta noche es interesante, es un hondo problema social; es uno de aquellos problemas que de quedar irresueltos, dejarían a la patria sumida en uno de los más grandes desconsuelos y a la revolución, señores, en uno de los más profundos desprestigios. Es preciso que la resolución sea intensamente radical como hemos resuelto todos aquellos problemas que el pueblo todo levantó como un haz de luz, que los escribió en las banderas de la revolución, y los paseó de uno a otro extremo del país, y los impuso en todas las conciencias, aun en las más retardatarias.<sup>56</sup>

Leyó documentos donde se ponía de manifiesto todo el abismo moral en que se encontraba el clero: pidió, tanto a la prensa extranjera como a la nacional, que publicara esos documentos, “para que se vea cuál ha sido la gran justicia que el pueblo mexicano ha tenido cuando ha procedido con tanta saña, con tanta crueldad, a veces con tanta ferocidad increíble, para perseguir lo que allí llamamos clero y que debía llamarse una banda de ladrones, de forajidos y estafadores”.<sup>57</sup>

Las ideas de Múgica están de acuerdo con la verdad. Por desgracia el clero ha sido elemento negativo en nuestro devenir histórico. Razón tuvo Alfonso Toro en afirmar que:

La cuestión religiosa en México tiene capital importancia para el porvenir del país. Ni el pueblo, ni el gobierno mexicano son, como se pretende enemigos gratuitos del clero, y buena prueba de ello, el grato recuerdo que han dejado y la veneración con que se mira la memoria de aquellos eclesiásticos que han hecho bien al país, como un padre Las Casas, un Vasco de Quiroga, un Margil de Jesús, un Gante, un Bernardino de Sahagún, en los tiempos antiguos, y otros varones eminentes de tiempos posteriores.<sup>58</sup>

Si el clero mexicano hubiera ayudado al progreso de México, sería visto con respeto, y se hubieran evitado varias guerras fratricidas que él auspició.

El artículo 129, que al pasar a la Constitución fue el 130, se aprobó de acuerdo con el dictamen de la comisión, en virtud de que existió consenso respecto al *status* de *las iglesias y de sus ministros*.<sup>59</sup> El resultado en números no se conoce en virtud de que el artículo fue votado en la madrugada del 29 de enero, y en el momento que iba a darse el resultado de la votación quedaban pocos diputados; se acordó que al día siguiente se conocería el resultado, pero ya el *Diario de los Debates* no volvió a ocuparse del asunto.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 1057.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 1059.

<sup>58</sup> Alfonso Toro, *La Iglesia y el Estado en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927, p. 375. Hay edición del Archivo General de la Nación de 1975.

<sup>59</sup> Gamás Torruco, *op. cit.*, p. 501.

El 30 de enero se pusieron a consideración del Congreso las dos adiciones que habían sido propuestas para el artículo 129. El Congreso las rechazó.

El artículo 130, como ya asenté, fue el presentado por la segunda Comisión Dictaminadora, salvo algunas reformas de estilo.

La estructura del mencionado artículo fue: 1. Competencia exclusiva de las autoridades federales en materia religiosa, y la declaración de que las demás autoridades actúan como auxiliares de la Federación. 2. La prohibición al Congreso para dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión. 3. Competencia exclusiva de las autoridades civiles en actos del estado civil. 4. La promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones, sujetan al que las realiza. 5. La negación de personalidad jurídica a las iglesias. 6. La sujeción de los sacerdotes a la ley de profesiones. 7. Las legislaturas locales determinan el número de sacerdotes en el correspondiente Estado. 8. Ser mexicano por nacimiento para poder ejercer como sacerdote. 9. Prohibición a los sacerdotes para realizar críticas a las leyes fundamentales, así como a las autoridades públicas. Se les niega el voto pasivo y activo, así como el derecho de asociación con fines políticos. 10. Se establece la autorización previa para abrir nuevos templos. 11. Se norma el aviso de cambio de sacerdote de un templo a otro. 12. Se permite la recaudación de limosnas dentro de las iglesias. 13. Se declara sin validez oficial la enseñanza impartida en los seminarios del clero. 14. La prohibición a las publicaciones religiosas de realizar comentarios o críticas políticas. 15. La prohibición de hacer reuniones políticas dentro de los templos. 16. La incapacidad de los sacerdotes para heredar, a menos que el *de cuius* fuera pariente dentro del cuarto grado. 17. Las infracciones a las reglamentaciones del artículo no se substanciarían en proceso con existencia de jurado popular.

La finalidad de este precepto fue desligar al clero de las actividades políticas; en ello radica el mérito de nuestro original artículo 130 constitucional.

### Debate sobre la tierra

A. Al leerse el proyecto de Carranza y escuchar los diputados su artículo 27, éste causó gran desilusión, en virtud de que no se abordaban los grandes problemas del campo. El artículo seguía la línea trazada en 1857. Las innovaciones eran de importancia secundaria: que en las expropiaciones la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto; la Cláusula Calvo; y la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada.

Por la importancia del artículo y el intenso trabajo de las Comisiones de Constitución, la presentación del dictamen del artículo 27 se había ido posponiendo. Una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración del proyecto de artículo. La comisión, lo que Rouaix llamó “núcleo fundador”, fue el mismo del artículo 123, además

de Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, quien gozaba de prestigio en la materia.

Como esos diputados estaban ocupados en la elaboración del proyecto para el artículo 123, se comisionó a Molina Enríquez para que redactara la estructura del artículo sobre la tierra. El 14 de enero de 1917 los diputados se reunieron para escuchar el trabajo de Molina Enríquez, el cual desilusionó a los presentes por vago y difuso. Ante el fracaso de ese anteproyecto, Rouaix señaló las ideas que debían considerarse en las juntas.

Los diputados que concurrieron a las sesiones privadas, y que con su pensamiento influyeron en la redacción del artículo 27, fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala, Jara, Victoria, Góngora, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar.

La exposición de motivos la redactó Molina Enríquez, donde explicó el régimen colonial del suelo: la propiedad de todas las tierras perteneció a la corona española, quien generosamente permitió a los particulares constituir la propiedad privada, pero fue una propiedad precaria, restringida. Explicó que esta situación prevaleció hasta el Porfiriato, régimen que declaró la propiedad absoluta de tipo romano, pero que la nueva legislación se ligaba con la colonial, por lo cual la nación tomaba el lugar de la corona española como propietaria absoluta de todas las tierras, lo que la capacitaba para administrarlas, especialmente las del subsuelo, como mejor conviniera.

*B.* No había necesidad de resucitar la tesis colonial para fundamentar nuestro artículo; el principio de soberanía era y es más que suficiente para cimentar que un pueblo se organice en la forma que crea más conveniente.

La estructura del anteproyecto fue: La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la nación el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”. Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terrenos a los pueblos que los necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población agrícola. Se estableció que la indemnización no sería “previa”, sino “mediante”, con lo cual se facilitaba la expropiación de los grandes latifundios. Se nulificaban todas las enajenaciones de tierras, aguas o montes que, pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hubiesen hecho las autoridades en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; asimismo, se nulificaban los apeos y deslindes ilegales que se hubieren realizado. Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales. Se enumeraron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la nación podía otorgar concesiones administrativas.

Las nuevas ideas que se apuntaban en el proyecto son importantes: se asignó a la tierra una función social, ella debía ser elemento equilibrador de la riqueza pública,

su producto debía redundar en mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; además, se asentó que se debían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.

El dictamen de la comisión siguió en términos generales el proyecto de Rouaix, aunque cambió y adicionó algunos párrafos y precisó otros, pero la idea, el espíritu, el contenido social del artículo siguió intacto. Las principales adiciones que hizo la comisión fueron: conceder acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las iglesias, considerar a la ley del 6 de enero de 1915 como ley constitucional, y establecer preceptos precisos para conseguir el fraccionamiento de los latifundios y lograr la pequeña propiedad.

C. El último artículo íntegro en debatirse fue el 27. La comisión presentó su dictamen la tarde del día 29 de enero; el diputado Magallón solicitó la dispensa de trámites. La presidencia planteó el inconveniente que implicaba esta proposición, ya que el dictamen aún no estaba impreso. Magallón manifestó que era imperativo abordar inmediatamente el problema agrario por la escasez de tiempo, y porque algunos diputados, como Palavicini, deseaban que un asunto tan trascendental se tratara en el próximo Congreso de la Unión. La mayoría de los diputados aprobaron que se comenzara a discutir el dictamen sin necesidad de trámites.

Dos días quedaban para que el Congreso Constituyente agotara el tiempo previsto para concluir la discusión de la nueva Constitución, aún restaban multitud de asuntos para tratar. Alberto Terrones y Heriberto Jara propusieron a la Asamblea que ésta se constituyera en sesión permanente hasta el final de las labores, para poder resolver todas las cuestiones diferidas. La proposición fue aprobada.

Los debates sobre el artículo 27 no tuvieron la relevancia de las discusiones sobre los artículos 3º, 123 y 130. Las razones fueron: la falta de tiempo, que la batalla decisiva se había librado al discutirse el problema laboral y el Congreso había aceptado la idea de abordar los asuntos con profundidad, desentendiéndose de incluir en ellos preceptos reglamentarios, y que las personas más interesadas en el problema agrario habían acudido a las juntas efectuadas en las habitaciones de Rouaix, donde habían expuesto sus inquietudes y de donde había salido la base fundamental del dictamen de la comisión.

Navarro fue el primero en subir a la tribuna, para proponer que el párrafo primero se adicionara, expresando que la nación, desde la promulgación de la Constitución, se reservaba el derecho de vender las tierras, así como la declaración de la nulidad de los títulos adquiridos por despojos o infamias. Después agregó:

El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste

preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resulten estériles.<sup>60</sup>

Terminó su discurso proponiendo que los terrenos que vendiera la nación pasaran de padres a hijos, para que nadie pudiera acaparar tierras.

Bojórquez manifestó la importancia del asunto que se estaba tratando:

En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar durante estos debates el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra.<sup>61</sup>

Afirmó que —con todo acierto— el problema agrario no se agota con repartir tierras, sino que se necesita dinero para poderlas labrar, y el gobierno tenía el deber ineludible de proporcionarlo.

Ibarra, al discutirse el inciso quinto respecto de las concesiones del gobierno para explotar el subsuelo, propuso que las compañías petroleras y mineras dieran al país un tanto por ciento de sus utilidades líquidas lo que era justo, debido a que la nación era la propietaria de la tierra y del subsuelo.

Colunga manifestó que la proposición de Ibarra no cabía dentro del artículo 27, por tratarse de una cuestión meramente secundaria.

La parte primera del inciso séptimo estableció que sólo los mexicanos, por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tendrían derecho de adquirir el dominio directo de tierras y aguas; pero, al extranjero se le podría conceder igual derecho, siempre y cuando renunciara a invocar la protección de sus gobiernos respecto a esos bienes, y prometiera respetar las leyes y autoridades del país. Aunque el *Diario de los Debates* no lo asienta, en dicho precepto se decía que el trámite para que el extranjero renunciara a invocar las fuerzas de su patria, se haría “por conducto de los agentes o representantes diplomáticos”. Esta frase fue muy criticada. Terrones opinó que este trámite no podía hacerse ante los representantes diplomáticos, pues éstos no lo sancionarían, por ir contra sus intereses: que ningún extranjero podía renunciar a sus derechos en forma parcial. Cándido Aguilar dijo que estaba en contra de la mencionada innovación, porque ningún diplomático se debía inmiscuir en las cuestiones interiores de la Nación. La comisión pidió autorización para retirar las palabras impugnadas.

Jara pronunció uno de los discursos relevantes en los últimos días de sesiones del Congreso; afirmó que los preceptos reglamentarios, que al principio parecieron ridículos, iban a ser recibidos con entusiasmo en los países de América y en,

todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todas aquellas que

<sup>60</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. II, p. 1082.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 1084.

tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo..., si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana..., con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir.<sup>62</sup>

Presentado el nuevo dictamen sobre la parte primera del inciso séptimo, recibió la crítica de Macías, quien propuso una nueva redacción, la cual coincidía con la ya asentada por el dictamen.

La fracción II del inciso séptimo declaró que los templos edificados “por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada”. Medina atacó esta frase, pues sólo serviría para burlar todo el artículo; propuso y fue aceptado, que cualquier templo, sin importar quién lo construyera, quedara sometido al Poder civil; Lizardi opinó que se debía prohibir a las iglesias ser propietarias de bienes muebles, pues ello impediría que comprara acciones de empresas industriales, y que con el tiempo, por ser muy ricas, se apoderaran de la industria nacional, como había sucedido con la tierra. Garza González y Manjarrez apoyaron las ideas de Lizardi, Medina pensó que como en el artículo se otorgaba acción popular para los bienes raíces del clero, bastaba con agregar a este precepto la frase: bienes raíces o bienes muebles.

Álvarez expresó que era un error decir en este artículo que las iglesias no podrían poseer tierras, ni bienes, en virtud de que en el artículo 130 se había negado personalidad jurídica a estas organizaciones, y eso implicaba las prohibiciones que se estaban incorporando al artículo agrario.

Los debates sobre las fracciones III, IV y V del inciso séptimo muestran la preocupación que tuvieron los constituyentes de asegurar que las iglesias no burlaran la ley y poseyeran bienes.

La fracción VI ordenó que las corporaciones, ranchos y pueblos que guardaran el estado comunal, tendrían derecho a disfrutar en común las tierras, aguas y bosques, por pertenecerles o porque se les hubiesen restituido conforme a la ley agraria de enero de 1915. Macías pensó que se debía agregar al precepto “o que se les restituyan en lo sucesivo”, ya que a muchas rancherías, pueblos, etcétera, aún no se les hacía la restitución. Cañete propuso que en esta fracción se dijera que estas comunidades —rancherías, pueblos, etcétera—, tenían capacidad para defender estos bienes, judicial y extrajudicialmente. Medina señaló que las dificultades que sobre estos problemas se habían suscitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se referían a la personalidad jurídica de estas comunidades, “sino a la manera de completar la representación en juicio de aquellas comunidades”. La proposición de Cañete no prosperó.

El párrafo tercero de la fracción VII señaló que, de acuerdo al decreto del 6 de enero de 1915, se restituirían las tierras, bosques y aguas a las rancherías, pueblos, tribus,

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 1095.

etcétera, que habían sido despojados de ellas. Se exceptuaron de esta nulidad las tierras poseídas por más de 10 años y que no excedieran de 50 hectáreas; si había exceso de hectáreas, éstas serían devueltas a la comunidad, indemnizando al propietario.

Cepeda Medrano criticó este párrafo por ser, en su opinión, demasiado difuso; pensó que se debía normar —sin dejar dudas— quién indemnizaría, ¿el legítimo propietario o el gobierno?

Múgica defendió el dictamen diciendo que Cepeda Medrano se había colocado en situación distinta a la de éste, pues se había referido a propiedades usurpadas por el uso de la fuerza, y de éstas se establecía en la Constitución que serían devueltas a sus dueños, sin ninguna formalidad y sin indemnización alguna.

Medina opinó que este precepto era de efectos retroactivos, quería dejar sin efectos las resoluciones buenas o malas sobre tierras a partir de 1856. Colunga refutó a Medina, pero el discurso que convenció a la Asamblea fue el de Múgica, quien dijo que de no aprobarse este párrafo se destruiría uno de los postulados principales de la Revolución. Ejemplificó cómo los hombres influyentes se habían apoderado de los terrenos de las comunidades, y cómo ante un tribunal la sentencia favorecía al usurpador, porque poseía aparentes títulos legítimos. La consecuencia de esos despojos fue la miseria de todos esos desgraciados, y que anduvieran mendigando por las callejuelas de las ciudades. Múgica interpeló a los diputados:

¿Y vamos, a dejar eso de esa manera, nada más porque la ley lo permite? ¿Vamos a consentirlo? Entonces, imaldita la revolución, mil veces maldita, si fuésemos a consentir en esa injusticia! Algunas veces, hombres revolucionarios que en aquel tiempo habían sido consecuentes con sus principios, escribían en la prensa: Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas las propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias.<sup>63</sup>

La propuesta de Medina fue desechada.

La fracción V terminaba permitiendo a los bancos poseer o administrar en forma transitoria, amén de los bienes raíces necesarios para realizar su objeto directo, “por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”. Espinosa y Macías criticaron estas últimas frases. La Comisión Dictaminadora las suprimió.

El artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero. El *Diario de los Debates* dice que la votación fue unánime de 150 votos. Sin embargo, el tratadista Molina Enríquez, presente en la célebre sesión, afirma que los primeros quince votos fueron negativos, y que el primero en votar a favor del artículo agrario fue Manuel Giffard, y el segundo Enrique Enríquez, siendo recibidos los dos votos con aplausos. El mismo autor no se explica por qué en el acta oficial se asentó que fue

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 1118.

aprobado por unanimidad. Como única explicación de tan curioso suceso, escribió: “¡Oh. Los criollos...!”.<sup>64</sup>

D. El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante, el de “mayor trascendencia nacional”. En 1917, México era un país con una pequeña e insignificante industria, y el problema obrero no era tan grave como el agrario, columna vertebral de la economía de la Nación.

Silva Herzog escribió: “Los artículos 27 y 123 no fueron obra individual sino colectiva. Ninguna persona puede ufanarse de haber sido autor exclusivo o principal, ni siquiera puede decirse que fueron sus únicos autores los constituyentes de Querétaro, los artículos 123 y 27 fueron obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano.”<sup>65</sup> Las ideas flotaban en el aire, se les respiraba, se pensaba en ellas, pero se necesitaba un carácter que las hiciera objetivas, que las encauzara; esta labor la realizó Pastor Rouaix; en consecuencia, es merecedor a compartir la gloria de nuestra Constitución.

Con nuestro original artículo 27, el movimiento social mexicano se justificó. El pueblo mexicano, que a mediados de 1916 se dirigía al triunfo o al fracaso, empezó a descender de la cumbre álgida, con un laurel, verde lustroso, en la mano.

El pueblo mexicano, melancólico por naturaleza, se alegró. Al fin, la tierra iba a ser de él, y él de la tierra. Steinbeck ha escrito: “Si un hombre posee un trozo de tierra, esta tierra es él, una parte de él, igual a él. Si tiene apenas un poco de tierra para andar por ella y palparla y ponerse triste si no produce y feliz si la lluvia la fertiliza, entonces esa tierra es él, y él se siente grande con su tierra. Es así”. Y así será mientras el hombre habite este planeta.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 alcanzó dos finalidades: la primera, apagó el incendio que parecía iba a esterilizar al país, haciendo suyas las reivindicaciones del pueblo explotado y, la segunda, al reconocer los derechos sociales en la Ley Fundamental, en forma especial el derecho de la Nación sobre las riquezas naturales, y su facultad de imponer modalidades a la propiedad en función del interés público, reafirmó la dignidad soberana del Estado para “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y... cuidar de su conservación”.<sup>66</sup>

## Una nueva Constitución

A. Después de aprobada la fórmula de protesta de la Constitución, que provocó pequeña controversia, Ugarte pronunció un discurso en el cual puso de relieve el deber

<sup>64</sup> Andrés Molina Enríquez, *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria en México (de 1910 a 1920)*, 5 vols., México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1932-1936. (Hay edición de la Comisión Federal de Electricidad de 1985.)

<sup>65</sup> Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria, exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 256.

<sup>66</sup> Labastida, *op. cit.*, pp. 182-183.

que contraían los constituyentes para que las doctrinas de la nueva Constitución se convirtieran en realidad. Por encargo del primer jefe hizo entrega de la pluma con la que fue firmado el Plan de Guadalupe, para que también con ella se firmara nuestra Constitución de 1917.

Múgica contestó a Ugarte y exhortó a los diputados a ofrendar su vida, si necesario fuere, en defensa de la Magna Carta.

Pasados cinco minutos después de las dos de la tarde del 31 de enero de 1917, se empezó a firmar la Constitución. Horas después se llevó a cabo la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas y los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución.

Carranza llegó al recinto constituyente, Rojas le entregó la Constitución, y dijo palabras de vibrante contenido; afirmó que si en algunos puntos se había ido más lejos que las proposiciones contenidas en el proyecto del primer jefe, se debía al afán revolucionario de romper los moldes viejos y dar cauce a las aspiraciones del pueblo; afirmó que la idea que había guiado al Congreso en todas estas reformas era el anhelo de hacer de México una patria grande y feliz.

Carranza contestó el discurso y protestó cumplir la Constitución.

Hilario Medina, a nombre del Congreso, pronunció el panegírico final; en forma somera, analizó cuáles eran los principios y los logros que se habían alcanzado en los debates de los últimos dos meses; afirmó que la Constitución era un símbolo, símbolo de paz y de progreso; terminó expresando:

debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución del 57, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la revolución hecha ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete.<sup>67</sup>

Rojas declaró: “Hoy, 31 de enero de 1917, clausura el honorable Congreso Constituyente su periodo único de sesiones”. La amplia sala se llenó de aplausos estruendosos, gritos de alegría, vivas a la Revolución, a Carranza y al Congreso Constituyente.

El Congreso Constituyente terminaba su labor después de 80 sesiones ordinarias, de las cuales 14 habían sido secretas y 66 públicas. La asistencia promedio de las sesiones fue de 140 diputados constituyentes.<sup>68</sup>

Los constituyentes ofrecieron esa noche una cena a Venustiano Carranza en el “Centro Fronterizo”. Rojas pronunció el discurso, a nombre de los presentes, y Carranza agradeció el testimonio de amistad y respeto de que era objeto.

<sup>67</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. II, pp. 1177-1178.

<sup>68</sup> Francisco Venegas Trejo, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 356.

En las calles de Querétaro todo fue júbilo; militares y algunos diputados, ya alegres como resultado del producto de la vid, cantaban La Marsellesa. El pueblo se unió al festejo. Las bandas militares hicieron resonar sus instrumentos y de ellos emanaron las canciones del movimiento social: *La Cucaracha*, *La Adelita*, *La Valentina*, *la Rielera*, etcétera.

Al día siguiente, los constituyentes empezaron a marcharse a diversos lugares de la República. En su frente se mostraba la satisfacción de haber cumplido una misión. Una magna y majestuosa misión: estructurar política y socialmente a un pueblo que, con toda confianza, les había asignado tan augusta tarea.

B. El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la obra del Congreso Constituyente. Al día siguiente, Carranza convocó a elecciones federales para integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mismas que se llevaron a cabo el 11 de marzo de ese año, y en las cuales Venustiano Carranza fue electo Presidente de la República.

El nuevo Congreso federal comenzó sus sesiones el 15 de abril. El 1 de mayo, día del Trabajo, la Constitución de 1917 entró en vigor; y el Presidente inició su periodo constitucional.<sup>69</sup>

C. La Constitución llevó por título: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. ¿Era ese documento una nueva Constitución, o era la Constitución de 1857 reformada?

Emilio O. Rabasa opina que la Ley Fundamental de 1917 es una nueva, debido a que creó instituciones sociales y económicas originales, ya que rebasó los límites del derecho constitucional clásico.<sup>70</sup>

Ignacio Burgoa, distinguido constitucionalista, sostiene también que la Constitución de 1917 es una nueva, basado en el análisis de una tesis de la Suprema Corte de Justicia, y en hermosa exposición sobre las nociones de soberanía y derecho a la revolución; análisis que denomina “La deontología constitucional”.<sup>71</sup>

Examino esta cuestión o interrogante planteada.

Se habló ciertamente de reformas a la Constitución de 1857; no obstante, a través de los debates se oyó la expresión: la Constitución de 1917. Ugarte, en la última sesión ordinaria, dijo que la Constitución de 1857 desaparecía, que nacía una nueva Constitución, la del siglo XX. Las vivas en las dos últimas sesiones no fueron a la Constitución de 1857 reformada, sino a la Constitución de 1917.

En el Congreso Constituyente se habló tanto de la Constitución de 1857 reformada, como de la Constitución de 1917; esta anfibología trata de explicarla Molina Enríquez, al decir que el proyecto del primer jefe fue el de una nueva Constitución, pero como también conservó los lineamientos generales de la de 1857, se le podía considerar

<sup>69</sup> Gamas Torruco, *op. cit.*, p. 502.

<sup>70</sup> Emilio O Rabasa, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2004, p. 80.

<sup>71</sup> Burgoa, *op. cit.*, pp. 339-348.

como una reforma de la anterior Carta Magna. El mencionado autor dice, y dice bien, que la atención de los diputados no se fijó en este asunto.<sup>72</sup>

Recuerdo un hecho de la historia de México, acontecido en 1846. Al triunfar el Plan de la Ciudadela, uno más en nuestra maraña de planes, el general victorioso, en este caso el general Salas, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, y convocó a un Congreso Constituyente para que decidiera la estructura política de la Nación. La mencionada Asamblea ratificó la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824 y redactó el benemérito documento que denominó: Acta de Reformas Constitucionales. Al contrario, nuestro Congreso Constituyente del siglo XX nunca ratificó la vigencia de la Constitución de 1857, ni expidió documento alguno que la actualizara.

Nuestro actual Código Supremo es uno nuevo, por las siguientes razones:

1. Un argumento de índole procedimental: para realizar reformas a una Constitución no se convoca a un Congreso Constituyente, sino que se sigue el procedimiento que ella misma marca; en caso contrario se está rompiendo con esa constitución. El argumento no parece ser sólido por el ejemplo histórico de 1846; sin embargo, afirmo que es indebido y metaconstitucional convocar a una representación nacional extraordinaria para reformar una constitución.
2. En su forma, la Constitución de 1917 acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas. Donde fue necesario se incluyeron preceptos reglamentarios como los que contienen los artículos 3º, 27, 107, 123 y 130.
3. La estructura de la Constitución del siglo XIX fue únicamente política, la actual rompió los moldes clásicos y nos entregó una constitución político-social, que trató y trata de resolver los grandes problemas de inmensas masas sociales, de las más débiles.
4. Por las numerosas innovaciones que contiene la actual Constitución.<sup>73</sup>

En consecuencia, es imposible afirmar que la Constitución de Querétaro sea una reforma a la de 1857. Además, sus múltiples reformas y actualizaciones, la hacen una nueva y siempre renovada Ley Fundamental.

*D.* Apenas promulgada la Constitución de 1917 recibió severas críticas de periodistas y académicos de los Estados Unidos, especialmente en lo relativo a la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales. No vale la pena detenerse en dichas críticas de espíritu imperialista; sí en las que se realizaron por mexicanos y que, sin fundamento, perseguían vulnerar y crear desconfianza en la opinión pública hacia la nueva Ley Fundamental, objetivos que no consiguieron.

Vera Estañol afirmó que dicha Constitución era ilegítima desde tres puntos de vista: el jurídico, el político y el revolucionario; sus argumentos consistieron en que no se había seguido el procedimiento de reforma que señalaba la Carta de 1857; que después

<sup>72</sup> Molina Enríquez, *op. cit.*, p. 170.

<sup>73</sup> Carpizo, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 111.

de haberse prometido restaurar la vigencia de ésta, no se hizo; y por haber excluido del Congreso Constituyente la representación de grupos sociales, admitiendo únicamente en aquel al clan Carranza.<sup>74</sup>

Manuel Calero, vocero de los huertistas en el exilio, calificó a nuestra Constitución de fraudulenta, que el Código de las instituciones mexicanas era la Constitución de 1857, que el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue ilícito y, por tanto, su obra y los actos que emanaran de esa Constitución eran nulos; invitó a los mexicanos a combatir al gobierno carrancista, y a restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.<sup>75</sup>

El general Villa también criticó a la nueva Norma Suprema; afirmó que no la aceptaba, como tampoco lo harían los zapatistas, y que si México volvía a sufrir una intervención extranjera, sería a causa del artículo 27; excitó a Obregón a que apoyara de nueva cuenta a la Constitución de 1857.<sup>76</sup>

El fundamento y la base de la Constitución mexicana de 1917 se encuentran en las causas mediatas e inmediatas que he señalado en este ensayo; en una palabra, en el movimiento social que rompió la vieja estructura jurídica que ahogaba al país, y trató de otorgar una nueva y más justa, que recogiendo la evolución política del pueblo mexicano, lo proyectara al futuro.

La tesis fundamental de la Constitución mexicana de 1917 fue, es y continúa siendo la realización de la justicia social, que todos los mexicanos puedan conducir una existencia digna; con suficientes satisfactores económicos, sociales y culturales, con respeto a sus derechos y libertades. Esta tesis fundamental aún resulta una meta a conseguir. Esta tesis todavía es, en gran parte, *lege ferenda*.

[Madrid, abril de 2005]



<sup>74</sup>Jorge Vera Estañol, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919, pp. 3-23.

<sup>75</sup>Stanley Ross, Ernesto de la Torre y Moisés González Navarro (comps.), *Historia documental de México*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, pp. 484-485.

<sup>76</sup>González Ramírez, *op. cit.*, t. II, p. 284.



# La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857

José Woldenberg

*Es la Constitución la manifestación exterior  
de la idea del Estado.*

*La política es una ciencia de observación  
y de experiencia.*

RAFAEL MARTÍNEZ DE ESCOBAR

## Introducción

El surgimiento y modulación de la idea democrática se da en una historia determinada. No se trata de una noción que en todo tiempo y lugar haya tenido los mismos contenidos, y por ello parece pertinente reconstruir su historia en nuestro país.

Las siguientes páginas no pretenden hacer esa reconstrucción, sino, solamente, detenerse en un momento crucial de ese proceso, que son los días en que se diseña la normatividad constitucional que va a poner en pie el entramado de instituciones que hasta la fecha siguen modelando nuestro sistema político. El Congreso Constituyente de 1916-1917, con sus nociones, prejuicios, sentido común y audacia, diseñó un Estado al que, a su manera, pretendía inyectarle la aspiración democrática. Destruído el viejo Estado liberal oligárquico, en una situación de relativo vacío de poder, el Constituyente es la piedra de toque para construir un nuevo Estado, lo que supone no sólo nuevas relaciones entre las propias instituciones estatales, sino entre éstas y los gobernados. Pero se trata de un esfuerzo que no corre en el vacío, por el contrario, de manera reiterada los diputados vuelven sus ojos al Congreso Constituyente de 1856-1857, para extraer de él las enseñanzas que les parecen pertinentes, y para comparar los anhelos de sus predecesores con la historia posterior que se encargó de moldear sus ilusiones.

## Sumario

Introducción . . . . .	417
El Proyecto de Carranza. . . . .	418
Las Garantías Individuales . . . . .	425
La reforma de gobierno. . . . .	444

El Congreso de 1916-1917 realizó sus trabajos tomando como base un proyecto elaborado por el llamado Primer Jefe del Constitucionalismo, Venustiano Carranza. Sus trabajos fueron intensos y las discusiones largas y acaloradas. Aunque todos los diputados constituyentes pertenecían a un solo bando, en sus filas existía una diversidad de posiciones políticas que le dieron una coloración especial a los debates de diciembre de 1916 y enero de 1917. Fueron quizá discusiones erráticas, a lo mejor demasiado apasionadas, pero no cabe duda que en ellas se expresaban las aspiraciones predominantes de una sociedad, las cuales finalmente confeccionaron una red normativa que en buena parte explica la historia de México en el siglo XX.

Las páginas que siguen no pretenden ser un resumen exhaustivo de todos y cada uno de los temas que tocó el Congreso. Pero sí esperan dar cuenta de las nociones y argumentaciones que delinearon una peculiar fórmula de organización política de la sociedad y el Estado. Para ello hemos dividido el texto en tres apartados: *a*) la propuesta de Carranza, *b*) la discusión sobre las libertades individuales y *c*) la fórmula de gobierno. Los “derechos sociales”, innovación fundamental del Congreso y que básicamente quedaron plasmados en los artículos 27 y 123, no serán abordados en el presente texto por necesidades de espacio y porque se trata de una dimensión muy conocida y ponderada.<sup>1</sup>

En los tres apartados, al igual que lo hicieron los diputados y el propio Carranza, estaremos haciendo alusiones constantes a la forma en que esos mismos temas fueron tratados por los constituyentes del 56-57.

Pretendemos realizar un trabajo de reconstrucción histórica. Solamente el lector podrá evaluar su utilidad.

## El Proyecto de Carranza

El viernes primero de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, dio lectura a un detallado informe donde fijaba los lineamientos generales de su proyecto de nueva Constitución.

Su referencia obligada era la Constitución de 1857, a partir de la cual debía proponer un nuevo o renovado edificio normativo. El campo de visión de Carranza era fundamentalmente político, y su pretensión la de conjugar productivamente aspiraciones varias ya asentadas en 1857: derechos humanos; soberanía popular; división de Poderes; República federal, representativa y popular. En contrapartida, en torno a los derechos sociales, era prácticamente omiso.

Congruente con su visión, Carranza insistía más un “proyecto de Constitución reformada” —aludiendo a la del 57— que a una inédita. Según su exposición ante

<sup>1</sup>Se pueden consultar para ello los textos: Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Editorial Botas, 1938; PRI, 1985, 505 pp.; y Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, PRI, México, 1984, 308 pp.

el Congreso, en su iniciativa estaban “contenidas todas la reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar las instituciones encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho”. Vale la pena subrayar la idea de “reformas políticas”, porque de esa senda no se saldrá la argumentación y propuesta del jefe constitucionalista.

Carranza hizo primero una apología ritual de la Carta del 57: “legado precioso”, “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”; sin embargo, asentó que, “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales... de los que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

Su diagnóstico apuntaba hacia varios terrenos: *a)* los derechos individuales, “base de las instituciones sociales”, habían sido conculcados (por la vía del juicio de amparo —argumentaba Carranza— se “embrolló la marcha de la justicia”); *b)* se erosionó la soberanía de los estados, con el expediente de la revisión de la Suprema Corte de Justicia de “los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”; *c)* “la declaración de los Derechos del Hombre... no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba” —los límites entre el Estado y el individuo no estaban claramente delimitados—; *d)* “la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado una realidad” —“el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación... sino por imposiciones”—; *e)* la división de poderes no era más que un ideal “en abierta oposición a la realidad” —“dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos”—; *f)* “ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados”, su soberanía y libertad —“esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad”.<sup>2</sup>

A pesar de un diagnóstico tan rotundo, Carranza señaló que pretendía “conservar intacto el espíritu liberal” de la Constitución de 1857 “y la forma de gobierno en ella establecida”. Y realizó una exposición sintética de las reformas que proponía.

Dentro de la mejor tradición liberal, Carranza puso en el centro de su atención —y lo convirtió en el eje de su discurso— al individuo, el cual debería, antes que nada, ser protegido de los posibles excesos del apartado estatal. “La Constitución —dijo Carranza— debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes... no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance...” La libertad humana, piedra fundadora de su discurso, obligada a establecer poderes y funciones claramente delimitados al Estado y el área de inviolabilidad de las garantías individuales. “El deber primordial del gobierno es facilitar... que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual.”

Por ello, en el esquema original de Carranza —que sería refrendado por los constituyentes— la Constitución estaba obligada a iniciar con un capítulo “de las garantías

<sup>2</sup>El discurso íntegro de Carranza puede leerse en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, tomo I. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición Facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, pp. 260-271.

individuales”, siguiendo la lógica establecida por el Constituyente de 1857 que inició su Carta con “los derechos del hombre”.

Carranza pretendía ir más allá de la sola enumeración de los derechos humanos para “ofrecerles las garantías debidas”, de tal suerte que las libertades individuales no quedaran “a merced de los gobernantes”. Haciendo alusión a la fuerza de la cultura y la tradición en tan importante materia, señaló que “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada... resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas... “Por ello, además de las reformas que el proyecto Carranza hacía a la Constitución del 57 en esa materia, sugería que a futuro se establecieran “castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales”.

Siguiendo esa lógica resultaba natural la insistencia de Carranza en revisar, por ejemplo, el recurso del amparo en los juicios civiles, las garantías para todos los acusados, la facultad exclusiva de los jueces para imponer sanciones, el fortalecimiento del ministerio público, etc. Se trataba, en todas ellas, de reformar instituciones y prácticas que vulneraban la vigencia de las garantías individuales. Para ilustrar el razonamiento de Carranza vale la pena reproducir el listado de flagrantes violaciones que enumeró para insistir en “las garantías que todo acusado debe tener en juicio criminal”: “incomunicaciones rigurosas y prolongadas”, “diligencias secretas y procedimientos ocultos”, “restricciones del derecho de defensa”, “maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes”, no existe “duración máxima de los juicios penales”, etc. Todo ello demandaba una redacción más detallada del artículo 20.

En el mismo capítulo de las garantías individuales quedaba colocado el importante artículo sobre la propiedad. Ya la Constitución de 1857 preveía la expropiación “por causa de utilidad pública y previa indemnización”.<sup>3</sup> Carranza, por ello, sólo proponía “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”. Como se sabe, en este renglón Carranza fue desbordado significativamente.

Las Leyes de Reforma habían establecido la prohibición para que las corporaciones religiosas pudieran adquirir bienes raíces. El artículo 27 señalaba que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la institución.”<sup>4</sup> Pero como la Iglesia le había dado —a decir de Carranza— la vuelta al asunto, a través de sociedades anónimas, “y como por otra parte, esas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierras... no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

<sup>3</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 262-263 (Col. República Liberal. Obras Fundamentales).

<sup>4</sup> *Idem*.

Por ello, Carranza le propuso al Congreso “la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndome a cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas”.

Ahora bien, en materia estrictamente política, en donde se ilustra con claridad la concepción de Carranza sobre la democracia, es necesario detenerse un poco. En este terreno, la intervención del Primer Jefe se iniciaba con la piedra fundadora del edificio democrático: el voto. Partía de la tradicional discusión de si el sufragio debía ser un derecho de todos “o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz...”, y afirmaba contundente: “Para que... sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”. E incluso, más allá de la “verdad teórica” apuntada, Carranza se apoyaba en el carácter revolucionario y popular del movimiento que encabezaba. Dijo: “sería impolítico e inoportuno... después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, aunque a él mismo no le resultaba descabellado el argumento de restringir el sufragio a aquellos ciudadanos con insuficiente educación escolar.

Carranza, apoyándose en las disposiciones de la Constitución del 57 y en la experiencia posterior, ofrecía el modelo de una república representativa, federal, con división de Poderes y cuya célula básica sería el municipio libre. El municipio no sería solamente “la base del gobierno libre”, sino que también aportaría a la comunidad “independencia económica, supuesto que tendrían fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades”. No obstante, para alcanzar tan ambicioso objetivo, la única disposición constitucional que proponía al respecto era que “el municipio libre” sería “administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado” (Art. 115).

Carranza, en su discurso inaugural ante el Congreso, insistió en la necesidad de abrir cauce a la auténtica división de Poderes. “La división de las ramas del Poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación”, de tal suerte “que uno no se sobreponga al otro.”

Dada la historia reciente del país, externó su preocupación de “que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”, lo cual debía remontarse al “ser electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central”. De esa forma “se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos”.

Carranza, por lo menos en el discurso, deseaba un poder Legislativo fuerte y representativo, pero no como el diseñado por los constituyentes de 1857, “que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”. En ese punto, se hacía cargo de las dificultades que el Ejecutivo había tenido con el Legislativo durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada y de las ideas que había puesto en circulación

Emilio Rabasa.<sup>5</sup> El llamado Primer Jefe propuso explícitamente “quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación”, ya que ese exceso, según Carranza, “fue lo que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener disputados serviles, a quienes manejaban como autómatas”. A cambio de ello, Carranza le otorgaba al Legislativo “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”.

Con todas sus letras, Carranza se pronunció contra la posibilidad de un sistema de gobierno parlamentario. Incluso se extendió en ello, de una manera tal que aún hoy llama la atención: como si la propuesta del parlamentarismo en 1916-1917 tuviera, en efecto, probabilidades reales de cristalizar. Realizó una introducción particular, para llamar la atención sobre el tema:

Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, ente cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Carranza se extendió en sus razones para rechazar el parlamentarismo, y lo mismo acudió a Tocqueville que a la experiencia histórica de la Nación. Y en su exposición quedaron claramente planteadas sus ideas de la necesidad de un gobierno fuerte, tutelar, más no despótico, capaz de conjugar libertad y orden, con un Ejecutivo prestigiado, que pudiera contener tanto las presiones de las “camarillas” legislativas como las del ejército.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir [...] mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey [...] cuando las luchas de independencias rompieron las ligaduras [...] tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenía hombres que los guiasen en tan ardua tarea [...] para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro de orden a poblaciones indisciplinadas [...] pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico [...] Siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden [...] La libertad tiene por condición el orden, y sin éste, aquélla es imposible [...]

A partir de esa última fórmula esbozada, Carranza filtraba la historia política del país:

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir

<sup>5</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, 1912.

avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Carranza desconfiaba de la capacidad de la legalidad para estabilizar y gobernar el país. Una historia singular (estabilidad pasando por encima de las prescripciones legales y gobiernos vulnerables por su apego irrestricto a la ley) lo empujaba a no hacerse demasiadas ilusiones en los dones de la ley. Carranza oscilaba y tan pronto imaginaba a la Nación como un menor de edad al que debe educarse, como un animal salvaje que hay que domesticar, al tiempo que aspiraba a un gobierno republicano apegado al derecho. “El gobierno debe ser respetuoso de la ley y las instituciones... pero debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad.” Libertades y orden, los extremos y preocupaciones que modulan la propuesta del Primer Jefe del Constitucionalismo.

Y como fórmula para intentar conjugarlos, un Ejecutivo fuerte por la fuente misma de su elección. Edulcorando la acción del Constituyente de 57, Carranza aseguraba que “concibieron bien al Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley”, pero, se lamentaba, “restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.

Por ello, la elección directa junto con la no-reelección —bandera originaria del maderismo—, deberían ser consagrados como principios y normas por el Congreso Constituyente. “Si se designa al presidente directamente por el pueblo... el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra las tentativas de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La iniciativa de la no-reelección, por otra parte, ni siquiera fue argumentada por Carranza. Era parte del sentido común y del compromiso original de los revolucionarios.

Luego de su argumentación a favor de un régimen con presidente fuerte, descalificó a un eventual sistema parlamentario.

¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? [...] quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete” [...] se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Carranza afirmaba que el parlamentarismo en Inglaterra o España se explicaba “por el antiguo poder absoluto de los reyes”, “pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil”.

Por otra parte, el régimen parlamentario suponía “forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”. Dada la inexistencia de esas condiciones, Carranza reforzaba su argumentación en favor de un régimen presidencial.

Tomaba como ejemplo a los Estados Unidos, las experiencias desafortunadas latinoamericanas, e insistía en su propuesta original. Dentro de ella, se pronunciaba por la supresión de su vicepresidencia y establecía un nuevo sistema para la sustitución tanto temporal como definitiva del presidente de la República. Para él, la institución de la vicepresidencia había tenido una “historia funesta”, ya que “en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República”. “Queriéndolo o sin pretenderlo”, el vicepresidente “quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el Poder supremo de la República”.

Carranza planteó que en caso de falta temporal o definitiva del presidente, fuera el Congreso de la Unión el que nombrara sustituto. Dado que acudir al expediente de contar con un presidente de relevo previamente establecido —vicepresidente o alguno de los miembros del gabinete—, causaba más problemas de los que solucionaba. Dos razones más ofreció para ello, una enunciada en términos negativos y otra en términos positivos: “Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos” (sin duda una argumentación que exhibe algunos de los resortes conservadores de la visión política del Primer Jefe del Constitucionalismo) y “los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República”.

Por último, Carranza hizo alusión a la necesaria “independencia del Poder Judicial”, dado que uno de los “anhelos” del “pueblo mexicano” era el de tener “tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales”. En su intervención no se extendió en esa materia, pero en su iniciativa de Constitución establecía que el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 94), cuyos ministros serían nombrados por ambas Cámaras reunidas en sesión del Congreso de la Unión, a través de escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (art. 96). A su vez, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Cortes (art. 97).

El discurso de Carranza se nutre más de la tradición liberal que de la democrática. Para él, lo fundamental es garantizar las libertades individuales y establecer con claridad los límites de la acción estatal, y en un segundo plano quedan los asuntos de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías básicas de todo ciudadano y al contraponerlas con el ejercicio del poder, Carranza reitera la necesidad de preservar una serie de libertades individuales como punto de partida en la construcción de la normatividad estatal. Con

ello vuelve a plasmar en la Constitución buena parte de los derechos individuales forjados por la tradición liberal.

### Las Garantías Individuales

Los diputados constituyentes que debían discutir y aprobar la iniciativa presentada por Venustiano Carranza se consideraban a sí mismos como liberales. A pesar de sus enormes diferencias, las cuales quedaron plasmadas en los debates del propio Congreso, la inmensa mayoría de ellos utilizó los adjetivos “revolucionario” y “liberal” como si se tratara de auténticas condecoraciones. Por ello, y porque así se encontraban consagradas en la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, las sesiones de discusión se iniciaron con los primeros artículos del nuevo ordenamiento, “de las garantías individuales”.

Todos deseaban fortalecer las libertades individuales, pero desde el inicio fue claro que esa pretensión, sin restricciones, chocaba con otras aspiraciones. El caso más sobresaliente fue el de la libertad de enseñanza, que de inmediato suscitó alguna de las discusiones más acaloradas y significativas. De hecho, se estableció una tensión permanente entre los defensores de la libertad individual irrestricta —o casi— y quienes estaban dispuestos a subordinarla, en algún grado, al cumplimiento de objetivos que les parecían superiores.

El proyecto de Carranza dictaba que “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esa Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.<sup>6</sup> Con la modificación de “Estados Unidos Mexicanos” por “República Mexicana” (producto de un debate donde se asumió, en forma más bien retórica, que la pretensión federalista estaba mejor planteada bajo la denominación de Estados Unidos), el texto de Carranza fue aprobado por el Congreso. La comisión encargada de revisarlo —junto con la mayoría de los otros artículos similares— estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica (Michoacán), Alberto Román (Veracruz), Luis G. Monzón (Sonora), Enrique Recio (Yucatán) y Enrique Colunga (Guanajuato). En su dictamen consideró que dicho artículo

contiene los principios capitales cuya enumeración debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales. El primero de esos principios es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales de todos los habitantes de la República. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 365-366.

Se trata de una típica lectura liberal, donde los derechos ciudadanos preceden a otras consideraciones, y que incluso asume como propia la noción de “derechos naturales” tan propia del iusnaturalismo.

Si se le comprara con el artículo que abre la Constitución del 57, se puede apreciar que la noción de “garantías individuales” es heredera de la de “derechos humanos”, utilizándose ambas como sinónimos. Los constituyentes del XIX inician su Constitución con el siguiente mandato: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...”<sup>8</sup> De esa manera, el capítulo de los derechos del hombre se convierte en el de las garantías individuales.

Varias de las disposiciones constitucionales en esa materia prácticamente fueron aprobadas sin mayor discusión, puesto que existía un consenso básico en la asamblea. No obstante, otras suscitaban acalorados debates. Nos referiremos, en un inicio, a las primeras.

La prohibición de la esclavitud y la inmediata recuperación de la libertad de los esclavos de otros países que pisaron suelo mexicano, consagradas en el artículo 2º, es una calca de la disposición del 57, y fue aprobada sin discusión por unanimidad de 177 votos.<sup>9</sup>

La libertad de expresión limitada solamente por los ataques a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, de la que habla el artículo 6º, es idéntica a la del 57 y fue aprobada con un solo voto en contra.<sup>10</sup>

El derecho de petición realizado en forma escrita, “de manera pacífica y respetuosa”, y la obligación de la autoridad de “acordar” en forma escrita al respecto y hacérselo conocer al peticionario, también fue copiada de la Constitución del 57 y aprobado sin discutir con sólo dos votos en contra.<sup>11</sup>

La libertad de poseer y portar armas se refrendó en el artículo 10 tal y como en la del 57, pero ahora quedó sujeta “a los reglamentos de policía y se prohibió a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional” (dictamen).<sup>12</sup>

La libertad de tránsito, para salir y entrar del país y moverse con entera libertad en su interior, también fue retomado de la Constitución del 57, y sobre todo del artículo 11 reformado en 1908, donde se establecía que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.<sup>13</sup>

El no-otorgamiento de títulos nobiliarios, su no-reconocimiento y la inexistencia de “prerrogativas y honores hereditarios”, extraído de la normatividad del 57 (art. 12), junto con los dos anteriores, fue aprobado por unanimidad.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 3.

<sup>9</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 429.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 493.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 497.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 555.

<sup>13</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 152.

<sup>14</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 556.

A la no-retroactividad de la ley, establecida en la del 57 (art. 14), se le agregaron otras disposiciones como la relativa a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...”, las penas sólo pueden ser aplicadas si están “decretadas por una ley exactamente aplicable al delito”.<sup>15</sup>

Extraídas también de la Constitución del 57 (art. 15), quedaron consagradas la prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos y esclavos,<sup>16</sup> y la de apresar a alguien “por deudas de carácter puramente civil”, igualmente la justicia sería gratuita y por ello se prohibían también las “costas judiciales”.<sup>17</sup> Los artículos 14, 15 y 17 fueron aprobados por unanimidad.<sup>18</sup>

“El artículo 19 del proyecto de Constitución es idéntico, sustancialmente, al de la Constitución de 1857”, dice el dictamen, y se refiere a las garantías del detenido. No se permite la detención por más de tres días si no existe auto de formal prisión, y queda prohibido todo maltrato, molestia, gabela o contribución. También fue aprobado por unanimidad.<sup>19</sup>

Inspirados e incluso copiados de la Constitución del 57, fueron aprobados por unanimidad y sin discusión los artículos 23 (corresponde al 24 de la del 57), 25 y 26. En el primero se asienta que ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias y que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. En el 25, la inviolabilidad de la correspondencia. Y en el 26, que en tiempos de paz ningún militar puede exigir a un particular alojamiento, bagaje “ni otro servicio personal”.

Pero ninguna libertad o derecho es irrestricto, y las propias garantías consagradas en los artículos anteriores, podían suspenderse. La posibilidad de suspender las garantías individuales, al igual que en la del 57, quedó apuntada en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública...”

Solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación[...]<sup>20</sup>

En las anteriores disposiciones se fraguó un consenso casi absoluto, pero en otras, afloraron las diferencias, y en ellas se pueden apreciar con mayor claridad las intenciones, valores y nociones que modulaban la idea democrática de los constituyentes.

<sup>15</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 168 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 593.

<sup>16</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 172 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 593-594.

<sup>17</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 185 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>18</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>19</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 190 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 743-744.

<sup>20</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 267-268 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 260-262.

## *Libertad de enseñanza sin taxativas o regulada por el Estado*

Como se sabe, uno de los debates más intensos y significativos del Constituyente de 1916-1917 fue el de la educación. En él, más allá del tema educativo, en sí importante, se expresaron con claridad concepciones diferentes sobre los límites de la libertad individual y el papel del Estado. Esa tensión entre lo que corresponde a los individuos y al Estado refleja las contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes.

La iniciativa de Carranza al respecto era más bien parca, aunque en alguna medida corregía la plana a los legisladores del 57. Decía: “Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.”<sup>21</sup>

Los Constituyentes del 57 habían asentado solamente que “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir.”<sup>22</sup> De tal suerte que los criterios de laicismo y gratuidad —inyectados por Carranza— se hacían cargo del compromiso estatal en materia de educación.

Pero a la comisión dictaminadora se le hizo poco, dado que pretendía sacudirse la influencia del clero en esa actividad. Puede afirmarse que la corriente que finalmente triunfó de 1916-1917, y que estuvo dispuesta a limitar la libertad de enseñanza en aras de los ideales del laicismo, paradójicamente había sido la derrotada en el Constituyente de 1856-1857.

En el siglo XIX, la enseñanza libre se observó como la posibilidad de sacudirse la tutela clerical en la educación, pero al enunciarla no se quiso ir más lejos, pensando que era suficiente crear el marco para que la educación laica compitiera con la religiosa. El constituyente de Luis Fernando Soto, luego de ponderar la importancia de la libertad de enseñanza —“garantía para el desarrollo de la inteligencia”—, de la dinámica que desencadenaría (“muchas municipalidades que tienen fondos suficientes, abrirán cátedras para la educación de sus jóvenes... muchos hombres, impulsados por el amor que profesan a la ciencia, abrirán cátedras para instruir por sí mismos o por medio de otros, a los jóvenes gratuitamente”), de sus virtudes civilizatorias, planteó en los siguientes términos, por qué los liberales no podían coartar la libertad de la Iglesia a impartir educación: “Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dirá, ese partido (el de la Iglesia) se apodera de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia, corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndoles enemigos de las instituciones de su país...” Y replicó:

Señores, yo no temo la luz, quiero la discusión, libre, franca, espontánea... a pesar de todos los sofismas, de todas las maquinaciones de los apóstoles del obscurantismo. El gobierno

<sup>21</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>22</sup> Zarco, op. cit., p. 26.

debe determinar los autores para la enseñanza y eso me basta... Si la tiranía pasada procuró segar las fuentes de la ilustración... a nosotros nos toca decretar la libertad de enseñanza.<sup>23</sup>

Pero ya desde entonces no todos eran tan optimistas como Soto. Blas Balcárcel teme que la libertad de enseñanza “abra la puerta al abuso y la charlatanería”, por ello plantea la “vigilancia” en esa materia por parte del gobierno. Joaquín García Granados” se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática. Le parece que los que enseñan deben ser antes examinados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos...” José María Lafragua “está conforme con el fin del artículo, pero desea la vigilancia del gobierno como una garantía contra el charlatanismo”.<sup>24</sup>

Pero Soto no está solo. Lo apoyan Isidoro Olvera, Albino Aranda y José María Mata, quien al respecto dice:

Si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredrarse por el temor al charlatanismo, pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo. Contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familiar y el fallo de la opinión.<sup>25</sup>

Quizá quien mejor sintetizó la tensión del debate fue Guillermo Prieto, aunque al final se inclinó hacia el lado de la libertad de enseñanza sin restricciones. Dijo:

[...] que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad, pero una reflexión más detenida, lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia[...] y tener miedo a la libertad.<sup>26</sup>

Como puede apreciarse, se trata también de un conflicto entre dos ideales “positivos”: libertad de enseñanza y enseñanza científica que no son en todo momento y lugar compatibles. Igualmente se trata de una tensión entre los principios fundadores de una teoría —el liberalismo y los de las libertades individuales— y las necesidades históricas de secularización de la vida pública, que tampoco son compatibles fácilmente.

En 1857, el artículo fue aprobado por 69 votos contra 15. Pero en 1916-1917, la mayoría se inclinó por imponerle claras taxativas al clero en materia de educación. En el dictamen firmado por Múgica, Román, Recio y Colunga, se hicieron cargo de la

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 26-41.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 41-44.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 46-47.

contradicción entre libertad y vigilancia, pero optaron por la segunda, con los siguientes argumentos.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa... contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a reproducir cierta deformación de su espíritu..., en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

El razonamiento de los dictaminadores decía: “el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”, le ha otorgado preeminencia a “los intereses de la Iglesia, antes que a los intereses de la patria”, y “los medios de que se ha servido” son los de “apoderarse de las conciencias” por medio de la educación. Pero,

[...] a medida que una sociedad adelante en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del Estado, no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades... La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado[...] (por ello) debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

De esa manera, la redacción que proponía la comisión dictaminadora decía:

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 una 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.<sup>27</sup>

Así llegó lo que Múgica consideraría “el momento más solemne de la Revolución”, el debate sobre la educación, donde se definiría “nada menos que el porvenir de la patria, el porvenir de nuestra juventud”.<sup>28</sup>

Luis Manuel Rojas, apoyándose en la iniciativa de Carranza, intentó que el Congreso no avalara la propuesta de la Comisión. Y planteó el debate en términos de quienes deseaban un “código netamente liberal, tolerante, progresista, moderno... (y quienes quieren aprobar una normatividad) imprudente e inoportunamente jacobina, y por

<sup>27</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 367.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 434.

consiguiente reaccionaria”. Para Rojas de la nueva ley podía “salir la paz o la guerra”. Hizo una larga reconstrucción histórica del litigio para rastrear las raíces del mismo, y probar —según él— que ya no era necesaria en México una legislación jacobina. Dijo:

los políticos de los países católicos tienen mucha razón para ser jacobinos, hasta cierto punto, pues ese jacobinismo debe ser más o menos efectivo y más menos radical, según el predominio que conserve la iglesia católica en el espíritu público y los elementos que tenga allí para mantenerlos. Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3º después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y el Estado.<sup>29</sup>

Contra el dictamen también se pronunció el diputado Cravioto, y lo acusó de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible” y otros adjetivos. Par él, la propuesta del nuevo artículo no “aplastaba al fraile”, “lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”, porque “la libertad de enseñanza es derivado directo de la libertad de opinión... que es... la más trascendental de todas las libertades del hombre”. Para Cravioto la libertad de enseñanza no podía coartarse, porque además era una de las prerrogativas que los padres tenían respecto a sus hijos. Acusó a la comisión de “acoger” en un principio la libertad de enseñanza, solamente para descargar sobre ella “los más tajantes mandobles de jacobinismo”. El fanatismo —dijo— no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.<sup>30</sup>

Jesús López Lira, por su parte, subió a la tribuna para defender el dictamen. Acusó al “partido católico” de, ahora sí, defender las garantías de la Constitución de 1857, intentando asentar su punto de vista en la historicidad del debate. Para él, el criterio liberal “ha evolucionado” y lo ejemplificó con el caso del trabajo: el moderno concepto sobre las leyes del trabajo “trata de proteger precisamente al trabajador y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, sino que éstas deben emplearse en determinadas horas del día, fijando una jornada máxima de trabajo y fijando también con toda justicia el salario mínimo”. Es decir, para López Lira el “dejar hacer y dejar pasar” propios del liberalismo original, estaba superado por el propio pensamiento liberal. Se preguntaba: ¿cualquiera tiene derecho a enseñar?, y se contestaba: “No... tenemos derecho de enseñar pero las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados...”<sup>31</sup>

El diputado Macías, que por cierto había colaborado con el “Primer Jefe” en la redacción del proyecto de Constitución, habló en extenso. Realizó una larga exposición histórica, y apoyándose en la conducta de los legisladores del 57, señaló que aquel

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 446-450.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 451-452.

Congreso “tuvo la sensatez de no venir a decir que sus contrarios, vencidos los opresores de tantos siglos, no tendrían los mismos derechos que ellos; el derecho consagrado para un mexicano se consagró para todos...”. Y señalaba que ahora, “en el momento de reconstruir la República”, el dictamen nos dice que “declaremos que no hay enseñanza libre; que es necesario guillotinar ese derecho”. No sin recurrir a los golpes teatrales, Macías llevó el argumento de la comisión hasta el extremo: según él, con la argumentación de los dictaminadores se podría decir:

[...] que la prensa debe guillotinarsse porque va a enseñar doctrinas enteramente subversivas; a renglón seguido nos dirá que es peligroso porque la figura repugnante del fraile... seguirá sacando su cabeza de Mefistófeles y con el mismo derecho vendrá a decirnos que es preciso quitar al pueblo todas sus libertades y entonces la comisión nos hablará el lenguaje de Huerta, cuando decía: que es preciso salvar al pueblo cueste lo que cueste, quitando todas las libertades.<sup>32</sup>

La sesión se interrumpió y el debate siguió en la próxima reunión. Los argumentos se repitieron. Román Rosas y Reyes clamó: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, en donde se sentencia temprano a la niñez a llevar una vida de degradación, de dudas, de obscurantismo, de miseria moral”. Pedro A. Chapa hizo público su asombro ante la “proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado en todo el orbe civilizado y sustituirlo quiere por una fórmula mezquina que entraña el monopolio de las conciencias”. En nombre del “liberalismo puro”, Chapa se opuso “al infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueden enseñarse y sólo puede aprenderse”. Preveía que “contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa carta magna de 57”. Palavicini, en el mismo sentido, planteó: “si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas”. No le parecía siquiera lógica la propuesta, y señalaba que “no solamente (hay que) desfanatizar a México; hay también que cuidar en no fanatizarlo de otro modo”. Su propuesta: aceptar la iniciativa de Carranza y agregarle que la educación en las escuelas particulares debía ser laica. Además se pronunció en contra de la prohibición de que los miembros de una corporación religiosa pudiesen impartir clases.<sup>33</sup>

Múgica, que formaba parte de los dictaminadores, estuvo de acuerdo en quitar la prohibición que le resultaba injusta a Palavicini y planteó que la comisión la retiraría, pero refrendó su convicción de que no se le podía entregar al clero los derechos de los hombres, “la conciencia del niño, la conciencia inerte del adolescente”.<sup>34</sup>

La discusión se trasladó para otro día y la comisión presentó un nuevo dictamen. Ahora, en vez de señalar que “habrá libertad de enseñanza”, se decía “la enseñanza es libre”. Se suprimía el enunciado que prohibía a “las personas pertenecientes a

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 453-454.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 466-484.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 485-487.

asociación semejante” —refiriéndose a la Iglesia— “establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Aunque se mantenía esa misma prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos. Se excluía también la prohibición de impartir enseñanza, tal como lo demandara Palavicini. Se hablaba ahora de “vigilancia oficial”, en vez de “vigilancia del gobierno”. Y quedaba fuera de la nueva redacción la idea de que la enseñanza primaria sería obligatoria.<sup>35</sup>

La nueva redacción tampoco dejó satisfechos a sus impugnadores y el debate se reeditó. Llegado el momento de la votación el nuevo artículo fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. La redacción definitiva fue la siguiente:

Art. 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 ningún culto podrá 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.<sup>36</sup>

### *Libertades absolutas contra necesidades sociales*

La tensión entre una concepción liberal “pura” y algunas necesidades políticas y sociales estuvo presente en más de una discusión. Quienes mantenían la necesidad del imperio irrestricto de las libertades, en ocasiones no se hacían cargo de las consecuencias de ese ejercicio, en una sociedad profundamente desigual, donde realmente no todos pueden hacer uso de esas libertades. Quienes por otra parte asumían la necesidad de acotar las libertades, en aras de resolver diversos problemas sociales, en ocasiones llevaron sus pretensiones hasta extremos que en efecto erosionaban alguna de las garantías fundamentales. Se trata, por otro lado, no de una tensión inventada por los constituyentes, sino de una contradicción que emerge de la sociedad y sus necesidades y que se resuelve según se ponga el acento en uno u otro aspecto.

La discusión de los otros artículos que componen el capítulo de las garantías individuales puede ejemplificar lo antes dicho.

En el primer dictamen sobre el artículo 4 que debía consagrar la libertad de profesiones. Tal y como se encontraba ya en la Constitución de 1857,<sup>37</sup> se introdujo la prohibición “del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar”,<sup>38</sup> por sus “perniciosos efectos” (dictamen). No obstante, el día programado

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 499.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 530.

<sup>37</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 49.

<sup>38</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 369.

para su discusión, los dictaminadores decidieron retirarlo “deseando no perder el tiempo inútilmente”.<sup>39</sup>

Cuando varios días después se presentó el dictamen definitivo, ya se había suprimido la pretensión de prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la de casas de juegos de azar. La comisión, decía en su nuevo dictamen, “no renuncia a su propósito de estudiar las medidas eficaces para combatir los vicios de la embriaguez y el juego, sino que se reserva estudiar el lugar más adecuado en que deben consignarse”. Enrique Colunga, miembro de la comisión, fue más explícito: “no es en la sección de garantías individuales donde debe ponerse esta prohibición, sino en la relativa a facultades del Congreso”.<sup>40</sup>

Pero algunos constituyentes no estuvieron de acuerdo e insistieron en la prohibición original. Federico E. Ibarra retomó la lógica de la discusión y revirtió los argumentos que ahora se daban para el artículo 4. Dijo: “Con motivo del artículo 3º, el licenciado Rojas y el señor ingeniero Palavicini dijeron que las garantías individuales son restricciones que se ponen en al poder público a favor de los individuos y que, por tanto, las restricciones a la iglesia o a los individuos no deben ir en el título de las garantías individuales”. Pero como recordaba ahora Ibarra, esos argumentos no habían sido atendidos y según él con razón. “En el título de las garantías individuales se determinan cuáles son los derechos del hombre que garantiza la Constitución; que esos derechos se determinan primeramente, definiendo el principio más o menos general, y luego vienen las limitaciones correspondientes, porque no hay libertades absolutas.”<sup>41</sup>

Puede decirse que en la última frase de Ibarra se sintetiza el núcleo duro de la discusión: libertades absolutas o moduladas por las necesidades sociales. Hay que señalar que al final el Congreso aprobó el dictamen de la comisión por 145 votos contra 7. Se refrendó la libertad de profesión, la cual solamente podría ser impedida por resolución judicial o gubernativa. Igualmente se dejó a la decisión de los congresos estatales la definición “de las profesiones que necesitan título para su ejercicio”.<sup>42</sup> No se prohibió el comercio de bebidas embriagantes ni las casas de juego, aunque luego un grupo grande de diputados intentó de nuevo incluir esa disposición en otro título de la llamada Carta Magna, con resultados similares.

Por su parte, la discusión del artículo 5º mostró con toda claridad cómo un tema particular —la libertad del trabajo—, tratado bajo el lente liberal, evolucionaba hasta erigir una concepción distinta del mismo.

El dictamen que originalmente se presentó a la asamblea no pudo mantenerse exclusivamente en el horizonte planteado por los constituyentes del 57: “Nadie puede ser obligado prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento...”, y reformado en 1898, para establecer la obligatoriedad del servicio de las armas y la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. En esa misma reforma se estableció la prohibición de las “órdenes

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 495.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 541.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 543.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 551.

monásticas”.<sup>43</sup> Los dictaminadores de 1916-1917 sólo dejaron como gratuitas las funciones electorales e introdujeron dos innovaciones: “Prohibir el convenio en el que el hombre renuncia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio” y “limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo”.<sup>44</sup> Hasta ahí un debate que intenta garantizar una libertad —la de trabajo— y al mismo tiempo la acota siguiendo distintos criterios. No obstante, los dictaminadores abrieron un horizonte de problemas que desembocaría en el derecho laboral tal y como hoy lo conocemos dando origen al artículo 123.<sup>45</sup>

En el mismo dictamen, retomando una iniciativa de Aguilar, Jara y Góngora, se establecía la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas, un día obligatorio de descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños.<sup>46</sup>

Pero quizá resultaba más significativo lo que la comisión no retomaba, y proponía discutir una vez que se vieran las facultades del Congreso: la “igualdad de salario en igualdad de trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes en el trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje”.<sup>47</sup>

La discusión fue complicada porque abría un campo hasta entonces intocado en el nivel constitucional, y porque además se mezclaron iniciativas como la de imponer a todos los abogados la obligación de prestar sus servicios en el ramo judicial, fruto de un estudio presentado por Aquiles Elorduy. Se tejieron tanto argumentos de forma (la jornada de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas al Santo Cristo: Lizardi), como de contenido, extendiéndose los debates por varios días. Luego de tres sesiones, Froylán C. Manjarrez presentó una propuesta para salir del pantano.

Por escrito decía:

Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que reducen en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que tenemos precedente y que, por tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero.

Y dado que aún “nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones al trabajo, nada se ha resuelto sobre las limitaciones a las ganancias de los capitalistas, nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea”, planteó la necesidad de “que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos

<sup>43</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>44</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 395-396.

<sup>45</sup>*Cfr.* Pastor Rouaix, *op. cit.*

<sup>46</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 396-397.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 674.

del trabajo”.<sup>48</sup> La asamblea aceptó la propuesta, la comisión retiró su dictamen, y se acordó volverlo a discutir cuando se presentara conjuntamente con el nuevo capítulo sobre el trabajo. Eso sucedía el 28 de diciembre de 1916. El 23 de enero de 1917 se dio lectura a los dictámenes nuevos del artículo 5º y de una de las innovaciones mayores del Constituyente, el 123.<sup>49</sup>

En su versión definitiva el artículo 5º refrendaba la prohibición de obligar a alguien a prestar trabajos personales, se establecía la obligatoriedad del servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Se mantenía la prohibición de las órdenes monásticas, se añadía la prohibición de los convenios “donde el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Los contratos de trabajo sólo podían extenderse por un año, y el incumplimiento por parte del trabajador sólo la hacía incurrir en responsabilidad civil.<sup>50</sup> No obstante, lo más relevante fue que se abrió el camino para la edificación de un nuevo tipo de derecho social: el derecho del trabajo.

El resto de las garantías individuales se resolvieron de la siguiente manera. El artículo 7, que desde la Constitución de 1857 estableció la libertad de escribir y publicar, prohibiendo la censura previa, y estableciendo como límites “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, había introducido una disposición particular: que “los delitos de imprenta serán juzgados por un juzgado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley designe la pena”. Esa disposición fue modificada en 1883 para establecer que los delitos de imprenta serían juzgados por los tribunales competentes de la Federación o los Estados conforme a su legislación penal.<sup>51</sup>

Los constituyentes de 1916-1917 mantuvieron prácticamente intocada la primera parte de la redacción de la Constitución del 57, garantizando la libertad de escribir y publicar, pero la comisión dictaminadora pretendió introducir tres innovaciones: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular”, “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito” y las leyes orgánicas deberían prever que en las denuncias por delitos de imprenta no se encarcelara a los empleados de los establecimientos.<sup>52</sup>

Se trataba de adiciones que intentaban poner un dique contra el acoso de la autoridad hacia los periodistas y las empresas editoras. Sin embargo, diversas voces inmediatamente se escucharon en contra de establecer “privilegios” para los periodistas —Calderón, Ramírez Villarreal—<sup>53</sup> de tal suerte que el Constituyente aprobó las otras dos adiciones, pero desechó la pretensión de que los periodistas fueran juzgados de manera especial, a través de jurados populares.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 737.

<sup>49</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 602-606.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. VI.

<sup>51</sup> Zarco, *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>52</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 578.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 582-586.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 591.

En este debate estuvo presente otra tensión que vale la pena subrayar la universalidad de las normas contra las eventuales excepciones. Con relación a las transgresiones a la libertad de imprenta se estableció que éstas debían ser juzgadas como la reforma del 83 ya lo había establecido a través de los juzgados regulares.

La Constitución de 1857 garantizó los derechos de asociación y reunión —art. 9º—<sup>55</sup> pero en el proyecto de Carranza se establecía que podían ser consideradas ilegales las reuniones, y por ello disueltas “inmediatamente por la autoridad”, por varias causas: a) “cuando en ellas se cometieran desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público...”, b) “por amenazas a cometer atentados”, c) “cuando su cauce fundadamente temor o alarma a los habitantes”, d) “cuando se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares”, e) “cuando hubiere en ellas individuos armados”.<sup>56</sup>

No obstante, la comisión dictaminadora consideró que la enumeración restrictiva que sugería el Primer Jefe era inadecuada para quedar plasmada en la Constitución. Su argumentación fue la siguiente:

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito (como lo marcaba desde antes la Constitución del 57), en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9º. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parécenos peligrosa, porque proporciona una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso... Por tanto proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857...<sup>57</sup>

La mayoría de los oradores que hicieron uso de la palabra apoyaron a la comisión, pero de nuevo, aunque en un nuevo contexto apareció la dicotomía entre libertad en términos absolutos o las causales para restringirla. El diputado Fajardo intentó en este debate equiparar los problemas de la libertad de enseñanza y de asociación. Dijo:

Yo fui uno de los que votaron por el artículo 3º del proyecto del Primer Jefe, es decir, yo fui uno de los que tuvieron el honor de votar por el artículo 3º estableciendo la libertad de enseñanza... Ahora vengo a levantar mi voz también... por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en el que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3º diciendo que no habrá libertad de enseñanza... y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos...<sup>58</sup>

<sup>55</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 148.

<sup>56</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 341-342.

<sup>57</sup>*Ibidem*, p. 599.

<sup>58</sup>*Ibidem*, p. 609.

Múgica contestó a Fajado, pero lo cierto es que la nueva discusión reeditó en otros términos el problema de las libertades individuales y públicas, que nunca son irrestrictas, sino que están acotadas por distintas consideraciones. Al final, el Congreso aprobó la propuesta de la comisión dictaminadora por 123 votos contra 26.<sup>59</sup>

Ni tribunales especiales no leyes privativas estableció la Constitución de 57 y fue retomado por la de 1916-1917, dejando ambas en pie sólo el fuero militar.<sup>60</sup>

El dictamen del artículo 13 decía:

El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases... Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido éste para sostener a las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener su disciplina, que es fu fuerza...<sup>61</sup>

Múgica intentó disolver ese “privilegio” al que consideraba “un resquicio histórico del militarismo”, dejándolo en todo caso “para los delitos y faltas contra la disciplina militar cuando la Nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña”.<sup>62</sup> No obstante, luego de la discusión, la propuesta del “Primer Jefe” y de los dictaminadores se aprobó por 122 votos contra 61. El fuero militar se mantuvo como excepción a la regla que prohíbe los tribunales y leyes específicos.<sup>63</sup>

El artículo 16 desató largas y complicadas polémicas. La Constitución de 1857 garantizaba que

nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.<sup>64</sup>

El proyecto de Carranza resultaba menos ambiguo, puesto que no se podían librar órdenes de arresto “sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que probaren la responsabilidad”. Mantenía la idea de que cualquier persona podía realizar el arresto en casos de “flagrante delito”, y estaba igualmente obligada a remitirlos, sin demora, a la autoridad inmediata.

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 617.

<sup>60</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 165 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 163-164.

<sup>61</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 163-164.

<sup>62</sup>*Ibidem*, pp. 164-165.

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 220.

<sup>64</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 174.

Si bien, en principio, la facultad para arrestar a alguna persona parecía exclusiva de la autoridad judicial, la iniciativa de Carranza incluía una salvedad: “Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar... la detención de un acusado”, obligándola inmediatamente a presentarlo ante la autoridad judicial.

La iniciativa original reglamentaba también las órdenes de cateo y las “visitas domiciliarias” que la autoridad administrativa podía realizar “para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”. La misma autoridad podía “también exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales”.<sup>65</sup>

La comisión dictaminadora consideró la propuesta de Carranza como “más liberal y más exacta” que los enunciados del 57. Pero consideró necesario hacerle algunas modificaciones. La orden de arresto debía hacerse por escrito, y en ella debería quedar expresado el motivo y el fundamento legal que permitían su dictado. Cuando el hecho imputado tuviese pena alternativa a la pecuniaria o la corporal, la aprehensión debía sustituirse por “la simple citación”. Juzgaban “peligroso” otorgar a las autoridades administrativas la facultad de “ordenar aprehensiones aun en casos urgentes”. Propoñían que explícitamente se señalara la “inviolabilidad del domicilio” y la prohibición de cateos por parte de las autoridades administrativas.<sup>66</sup> Como puede observarse, la comisión dictaminadora deseaba otorgar más garantías a las personas y fortalecer el dique contra los abusos de autoridad.

Luego de una primera discusión, la comisión dictaminadora retiró su propuesta inicial, y varios días después la presentó con tres modificaciones producto del debate anterior: 1) sustituía la palabra aprehendido por arrestado por ser la última “más específica”, 2) se reintroducía la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara arrestos urgentes como lo establecía la iniciativa de Carranza, sólo que ésta debía ser “la primera autoridad municipal del lugar”, 3) establecía la facultad exclusiva de la autoridad judicial para realizar cateos.<sup>67</sup>

Sin embargo, a la asamblea no le resultó satisfactoria la nueva redacción y voto en su contra 68 a 56.<sup>68</sup> No obstante, las objeciones eran cruzadas y no se podía conformar con ellas un cuerpo absolutamente coherente. Por ello, la comisión dictaminadora citó a todos los abogados que figuraban en el Congreso, para consultar con ellos. Al final, se resolvió retomar como encabezado del artículo el mismo de 1857: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio...” Igualmente se establecía que “solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa... decretar la detención de un acusado...”; los testigos en caso de cateo debían ser propuestos por el dueño del lugar cateado, y las autoridades administrativas que realizaran “visitas

<sup>65</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo I, p. 342.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 619-620.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 696.

<sup>68</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 28.

domiciliarias” debían “sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias”.<sup>69</sup> Con esa orientación el artículo fue aprobado finalmente por 147 votos a favor y 12 en contra.<sup>70</sup>

Ligado con el anterior, el artículo 18 fue precisando sus contornos en sucesivas sesiones. En el Congreso de 1856-1857 había sido aprobada por unanimidad la siguiente redacción: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero.”<sup>71</sup>

Carranza también establecía en su proyecto la prisión para delitos que merecieran “pena alternativa de pecuniaria y corporal”. No obstante, planteaba una modalidad interesante: “El lugar de prevención o de prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas.” Y agregaba: “Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal... debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos.”<sup>72</sup> De hecho Carranza proponía un sistema de prisiones federales con cargo a las finanzas de los estados de la República.

Esto último fue desechado por la comisión dictaminadora que aceptó la primera parte de la propuesta de Carranza. Para la comisión, los estados debían establecer “el régimen penitenciario” —no la Federación— y agregaba: “sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente”.<sup>73</sup>

Ese dictamen fue impugnado por dos razones: *a*) la subsistencia de la prisión preventiva “en los casos en que un delito tenga señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal”, y *b*) por pretensión de que cada estado estableciera su régimen penitenciario.<sup>74</sup> Así, en el segundo dictamen se retomaba la idea del Constituyente del 57 en el sentido de que la prisión preventiva sólo se aplicaría “por delito que merezca pena corporal”, y con relación a los regímenes penitenciarios se optó por una redacción más “liberal y democrática”, dejando “en completa libertad a los Estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. La redacción del artículo 18 decía en esa parte: “Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración.”<sup>75</sup> De esa manera se aprobó el artículo por 155 votos a favor y 37 en contra.<sup>76</sup>

Los artículos 20, 21 y 22 establecían las garantías de todo acusado, la imposición de penas por parte de la autoridad judicial y la prohibición de las penas de mutilación,

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 225-226.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>71</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 189.

<sup>72</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 342-343.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 643.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 695.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 696.

<sup>76</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 56.

azotes, marcas, infamias, tormentos, etc. En los tres casos se seguía la lógica —y aun el texto— de la Constitución del 57 con algunas variantes.

En 1857 se establecieron, como garantías de todo acusado,

que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere, que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, que se le caree con los testigos que depongan en su contra, que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar sus descargos, que se le oiga en defensa por sí o por personas de su confianza o por ambos... En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.<sup>77</sup>

Carranza, por su parte, enumeraba diez garantías para el acusado: *a)* fianza, *b)* “no podrá ser compelido a declarar en su contra” quedando prohibida la incomunicación, *c)* saber, en audiencia pública, dentro de cuarenta y ocho horas, la causa de su acusación y el nombre de su acusador, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria, *d)* posibilidad de careos, *e)* presentación de testigos y pruebas, *f)* juicio en audiencia pública por juez o jurado de ciudadanos, *g)* le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa, *h)* será juzgado antes de cuatro meses o un año dependiendo de la falta, *i)* de defensa a través de él mismo, la persona que él designe o defensor de oficio, y *j)* no se podrá prolongar la prisión o detención por falta de pago de honorarios.<sup>78</sup> Esa iniciativa quedó plasmada en la nueva Constitución.<sup>79</sup>

El artículo 21, sin embargo, desencadenó una discusión interesante. La Constitución del 57 había establecido que la aplicación de las penas era una facultad exclusiva de la autoridad judicial. “La autoridad política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.”<sup>80</sup>

La primera disposición la retomó el proyecto presentado por Carranza —“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”—, pero agregaba: “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.” La incorporación en el texto constitucional del ministerio público y la policía judicial, que no dependerían de los jueces, era una de las innovaciones que más había ponderado el propio Carranza en su discurso inaugural.<sup>81</sup>

El debate en torno al Ministerio Público y la policía judicial, así como la línea directa de su dependencia, se colocó en el centro del litigio. La discusión no estuvo exenta de malentendidos, de redacciones varias, pero al final, la Constitución refrendó la capacidad exclusiva de la autoridad judicial para imponer penas. Sólo que para evitar

<sup>77</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 191.

<sup>78</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 343.

<sup>79</sup> *Ibidem*, tomo II, p. VIII.

<sup>80</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>81</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 343.

equivocos el Congreso aprobó después de ello una redacción distinta a la que proponía Carranza. Decía: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y el mando inmediato de aquél.” Las autoridades administrativas quedaban facultadas para imponer castigos por infracciones a “los reglamentos gubernativos y de Policía”, los cuales no podían ser sino multas o arrestos hasta por 36 horas. Sólo si el infractor no pagaba la multa entonces se le podía arrestar hasta por 15 días.

La idea de un trato desigual a los desiguales permeó ese artículo, y los constituyentes establecieron que “si el infractor fuese jornalero y obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”,<sup>82</sup> con lo cual de nuevo la igualdad en abstracto era modulada por la necesidad de reconocer profundas desigualdades en la realidad, las cuales gravitaban sobre la igualdad “formal”.

El artículo 22, desde 1857, había prohibido “las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”.<sup>83</sup>

Carranza en su iniciativa reprodujo palabra por palabra el texto de 1857, pero agregó dos párrafos:

- 1) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.
- 2) Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.<sup>84</sup>

Debe señalarse que salvo una intervención, la de Rafael L. de los Ríos, nadie cuestionó la introducción de la pena de muerte —parecía ser parte del sentido común de la época—, pero la discusión se centró en torno a las causales que permitían su aplicación. Al final, la única de las casuales presentada por Carranza que no se aprobó fue la que se refiere a la violación, con argumentos que no derivaban de ninguna corriente de pensamiento más o menos coherente, sino de una serie de nociones machistas con profundas y fuertes raíces entre los constituyentes.

En otro terreno, la libertad de cultos quedó consagrada en el artículo 24. Su fuente original no es la Constitución del 57, sino las Leyes de Reforma de 1860, y las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1873. Carranza fundió ambos preceptos y propuso la siguiente redacción.

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio

<sup>82</sup> *Ibidem*, tomo II, p. VIII.

<sup>83</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>84</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 344.

particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la Ley. Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.<sup>85</sup>

Los dictaminadores aceptaron la redacción de Carranza modificando sólo las palabras “Ningún acto religioso” por “Todo acto religioso”. Sólo Enrique Recio, miembro de esa misma comisión, pretendió ir más lejos, prohibiendo a cualquier sacerdote “impartir la confesión auricular” y demandando que para ejercer el sacerdocio se requería ser casado por lo civil.<sup>86</sup> El texto finalmente fue aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra.

Vale la pena recordar que la libertad de cultos se abrió paso en nuestro país a través de un proceso sumamente complejo, pero que en 1916-1917 pareció estar bien asentado. Cuando en 1814 Morelos escribió sus *Sentimientos de la Nación*, su punto número dos establecía “que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”.<sup>87</sup> La Constitución de 1824 siguió la misma lógica al establecer en su artículo tercero: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La Nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.”<sup>88</sup> No será sino hasta 1856, en el artículo 15 del proyecto de Constitución, cuando se intentó establecer que “no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, aunque inmediatamente se ponderaba que “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”.<sup>89</sup>

Sin embargo, ni aun ese inicio de tolerancia prosperó en 1856-1857, y la Constitución de ese año sólo estableció en el artículo 123 que “Corresponden exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.<sup>90</sup> Sólo mediante las Leyes de Reforma de 1860 se asume la libertad de cultos. El artículo primero decía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público...” Y en su artículo 11 se establecían algunas restricciones al ejercicio del culto: “Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local...”<sup>91</sup> Esa historia

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>86</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 744.

<sup>87</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo IV, Articulado, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 24

<sup>88</sup> *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, 1828. Edición facsimilar, tomo I, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 36.

<sup>89</sup> *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>90</sup> Zarco, *op. cit.*

<sup>91</sup> *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24 y 26-27.

gravitó en el Constituyente de 1916-1917 para, al tiempo que se establecía la libertad de cultos, se refrendaran las limitaciones de celebrar sus ceremonias en los templos y los domicilios particulares solamente.

Por otro lado, siguiendo la veta expuesta en 1857, el artículo 28 prohibía los monopolios, exceptuando solamente algunas actividades —acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes, que controlaría el gobierno federal—. Se trataba de impulsar la libre concurrencia como una más de las libertades individuales. Los constituyentes, sin embargo, para evitar confusiones, introdujeron la noción de que ni las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses ni las cooperativas podían ser consideradas como monopolios.

Por último, la suspensión de las garantías que la Constitución otorgaba sólo podría realizarse “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Esa facultad la podía ejercer 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 Comisión Permanente”.<sup>92</sup> Con ellos se cierra el círculo de la vigencia de las garantías que supone una situación de normalidad republicana, ya que cuando esta última se colapsa, el propio ejercicio de las garantías individuales, objetivo fundamental de los constituyentes, pueden suspenderse.

## La reforma de gobierno

La idea democrática, sin embargo, puede rastrearse mejor en la discusión sobre la forma de gobierno. Si las garantías individuales ponen un límite a la acción del Estado, en la fórmula del gobierno se presentan con claridad las intenciones de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y las normas a través de las cuales se construyen y relacionan los poderes del Estado.

El título II de la Constitución se inicia con la sección sobre “La soberanía nacional y la forma de gobierno”, tal como lo hacía la Constitución del 57. El artículo 39 fue copiado de una constitución a otra y estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Se trata de una noción democrática básica, piedra fundadora de la idea democrática, que establece la fuente de toda soberanía en el pueblo. En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionaron, sin embargo, algunos puntos que no les resultaron satisfactorios a todos los diputados: *a)* “la vaguedad” con la que establecía la capacidad del pueblo para modificar la forma del gobierno, *b)* la propuesta de colocar la fuente de la soberanía en la Nación y no en el pueblo, *c)* la impugnación a consignar en una “Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo”, ya que resultaba

<sup>92</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 345, y tomo II, p. XI.

innecesario.<sup>93</sup> No obstante, el texto del artículo quedó como hemos escrito, aprobado por una abrumadora mayoría.

En 1916-1917, sin embargo, el consenso en torno al artículo fue absoluto y resultó innecesario discutirlo. La comisión dictaminadora, integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, estableció que el artículo “consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”. Se trataba, a decir de la comisión, de “una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la iglesia y los reyes”.

La comisión asumió con claridad que el mismo concepto de soberanía era esencialmente histórico y citando a Jellinek, Bodino y Rousseau, esbozó una síntesis histórica del proceso de emergencia del pueblo como la fuente de la soberanía, enfrentándose tanto a la iglesia como a las monarquías. Luego de la Revolución francesa, decían. “el dogma de la soberanía popular... es considerado hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos”. Debía entenderse que la soberanía es “inmutable, imprescriptible e inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra; dispone libremente de su suerte”.<sup>94</sup>

Si la soberanía reside en el pueblo y los diputados constituyentes eran la representación de ese pueblo, entonces estaban capacitados para decidir que “es 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 esta ley fundamental” (art. 40). Se trataba, de nuevo, de una transcripción textual de la norma aprobada en 1857, en cuyos debates se precisó que los “territorios” no eran parte de la Federación sino de la Nación o de la República.<sup>95</sup>

Más allá de ello, resulta importante señalar que de los tres adjetivos de la república —representativa, democrática y federal—, sólo en el último consideraron necesario detenerse los dictaminadores. Presentaron al federalismo como la “bandera de los avanzados” en contra de los “retrógrados” centralistas. Y quisieron salirse al paso al argumento de que el federalismo mexicano no era más que una copia del norteamericano, ya que “la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824”.

A ese argumento contestaron señalando que el régimen federal no tenía un solo origen, y que la razón “de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido”. Y continuaban su argumentación: “Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen...”<sup>96</sup>

<sup>93</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 310-312.

<sup>94</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 669-670.

<sup>95</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 314.

<sup>96</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 67.

Ahora bien, retomando el texto y la idea de los constituyentes de 1857, los de 1916-1917 refrendaron que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.<sup>97</sup> En 1856 se aprobó el mencionado artículo por unanimidad y sin discusión, y en 1916-1917 sólo hubo un voto en contra. Se trata de un complemento natural a la idea de la república representativa, ya que la soberanía popular no puede ejercerse en forma directa, sino solamente delegada; y a la fe de federalismo, que supone que en el marco del pacto federal, los estados pueden constituir una normatividad propia, siempre y cuando no contravengan las disposiciones que precisamente dan forma y sentido a la unión de los Estados en una Federación.

Soberanía popular, república representativa, democrática y federal, lo que supone una independencia relativa de los estados, fueron nociones calcadas, en el Constituyente de 1916-1917, del de 1856-1857. Y a partir de ellas, se erigió el edificio estatal con nuevas modalidades.

Se refrendó la división de Poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— y las ideas de que no se podrían reunir en una sola persona dos o más de estos poderes ni en una sola persona de Legislativo —artículo 50 en 1957 y artículo 49 en 1917.<sup>98</sup> Esto último tenía una salvedad en la nueva Constitución, cuando el Ejecutivo asumiera facultades extraordinarias de acuerdo con el artículo 29.

La argumentación de la dictaminadora decía al respecto: “el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo”. Iguales no por sus facultades, sino porque expresan a la soberanía popular.

Asumiendo el carácter distintivo del “Poder Judicial”, insistieron en mantenerlo dentro de la tradición de la división de poderes con los siguientes argumentos: “no obstante, de la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro Derecho Público, y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dado al departamento judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. Esa teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.”<sup>99</sup>

Al parecer, buena parte de los constituyentes estaban conscientes de la singularidad del “Poder Judicial”, y de cómo su operación no resultaba equiparable a la de los otros dos poderes. No obstante, en términos de imagen —“su dignidad”—, de tradición y de armonía constitucional, se le seguía denominando Poder.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 672 y Zarco, *op. cit.*, p. 314.

<sup>98</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.* tomo II, pp. 343-344 y Zarco, *op. cit.*, p. 476.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 403.

De la misma idea de división de poderes se desprendía la prohibición de que una persona o corporación ocupara más de un poder. Y del carácter del Poder Legislativo, “la conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de opinión de un país en la elaboración de las leyes”, se derivaba la necesidad de su integración colectiva, no individual.

Precisamente, con el Poder Legislativo continúa el desarrollo del texto constitucional. Y es en torno a él que las diferencias de ambas constituciones resultan significativas. Mientras el texto de 1857 implantó un Congreso unicameral, el de 1917 instituyó el Congreso bicameral.

La Constitución de 1824 depositaba el poder legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (art. 7º). Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, uno por cada ochenta mil “almas” (arts. 8º y 11), y los segundos por los legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos (art. 25).<sup>100</sup>

Sin embargo, los constituyentes de 1856-1857 resolvieron anular la Cámara de Senadores, depositando el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (art. 51).<sup>101</sup> La discusión resultó interesante.

A Zarco, por ejemplo, no le satisfacían las razones de la propuesta de supresión del Senado. Para él, el Senado podía ser

republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. Y como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Zarco asumía la necesidad de construir dos órganos de representación: el del pueblo o la nación en la Cámara de Diputados, y el de los estados o del pacto federal en la de Senadores.

Reconocía que “los ataques [que] se dirigen al Senado”, “tal cual existía conforme a la carta de 1824 y a la acta de reformas”, tenían algo de fundados, puesto que, en efecto, el Senado “tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas...”; pero, bajo esa lógica, decía Zarco, “sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”. Resumía: “El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección... resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados... desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara...”<sup>102</sup>

Ante la argumentación de que las dos cámaras sólo hacen más lento el proceso legislativo, Zarco lo veía como “algo normal de los sistemas constitucionales, es una

<sup>100</sup> *Colección de Constituciones, op. cit.*, pp. 37-43.

<sup>101</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 477.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pp. 478-479.

garantía y una ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura...”<sup>103</sup>

Joaquín García Granados, por su parte, consideraba al Senado como “funesto”, por las siguientes razones: “cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario...”, “los senadores se crearán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”, “el Senado nada representa en una democracia”.<sup>104</sup>

Ante una argumentación tan débil, Isidoro Olvera insistió en el mismo tenor que Francisco Zarco. “El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión.”<sup>105</sup>

Espiridión Moreno, por su parte, señaló que la única concepción compatible con la democracia es la que indica que “los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático”. Ejemplificó: “Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría.”<sup>106</sup>

El constituyente Gamboa fue más explícito. Para él, la institución del Senado resultaba “antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías... será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de senadores”. Encontraba que el Senado tenía sentido en los Estados Unidos, porque “los primeros representantes que lo constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los Estados, que iban a representar los intereses de pequeñas naciones que se confederaban”, pero en México bastaba con una Cámara.<sup>107</sup>

Olvera insistió en que el Senado “considera a los estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y si cesa esa consideración, se viene por tierra el sistema federal”. Pero Francisco de P. Cendejas insistió a favor de la abolición del Senado con nuevos argumentos, porque dijo: “El Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes”. Según él, el solo hecho de ser un cuerpo revisor de las decisiones de la representación nacional, lo convertía en un cuerpo “antidemocrático”. Se preguntaba “¿qué significa una asamblea soberana con freno?”

Por la misma ruta argumentó Ignacio Ramírez:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más... Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo. Para admitir esa revisión, sería preciso que lo ejerciera

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 479.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 480-481.

<sup>105</sup> *Idem*.

<sup>106</sup> *Idem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 485-486.

un cuerpo más popular y mucho más numerosos que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.<sup>108</sup>

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.<sup>109</sup> No obstante, la Ley del 13 de noviembre de 1874 reintrodujo el Congreso con dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esa reforma fue retomada sin discusión por los constituyentes de 1916-1917. El dictamen resultó sumamente escueto, el debate no se dio y la aprobación se hizo por unanimidad.<sup>110</sup>

La Cámara de Diputados se integrarían con “representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (art. 51), se elegirá un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil (art. 52), por cada titular habría un suplente (art. 53), la elección sería directa (art. 54) y se establecían una serie de requisitos para ser diputado (art. 55).

En relación con la duración del cargo —dos años— las Constituciones de 1857 y 1917 coincidían totalmente. El número base para la elección de un diputado era en 1857 de 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, pero en 1901 esa disposición se modificó para establecer un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil,<sup>111</sup> lo cual fue refrendado en 1916-1917,<sup>112</sup> no sin antes haber discutido la conveniencia de elevar el número a 100 mil habitantes.<sup>113</sup> La idea del suplente vuelve a ser idéntica en ambas Constituciones. Pero en la elección de los mismos existe una diferencia significativa.

El Constituyente de 1857 refrendó la idea de la elección indirecta de diputados, aunque ahora “en primer grado y en escrutinio secreto”. Pese a que destacados diputados como Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa pugnaron por el voto directo, fueron derrotados por 61 votos contra 21.<sup>114</sup>

Reproduzcamos algunas de aquellas argumentaciones. Zarco:

La elección indirecta[...] es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo[...]  
[...]el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo[...] y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país[...] los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. 491-493.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 493.

<sup>110</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 743-745.

<sup>111</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 494.

<sup>112</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. XIV.

<sup>113</sup> *Ibidem*, tomo I, pp. 744-745.

<sup>114</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 518.

Ponciano Arriaga, si bien señala que comparte las opiniones de Zarco, explica que la comisión dictaminadora de la cual formaba parte consideró pertinente detenerse antes de la aplicación de dichos principios. Ello, porque “la organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas”, así parecía indicarlo, Isidoro Olvera se orientó en la misma dirección. Se declaró favorable a la elección directa, “pero no tan pronto como el señor Zarco, sino de una manera progresiva, y que así en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante”. Para él, mientras subsistieran “indígenas no emancipados” y la población no tuviese “un carácter homogéneo”, el sufragio directo “no expresaría la voluntad pública”.

Zarco entonces volvió a la tribuna para ampliar sus argumentos y responder a sus impugnadores.

Una asamblea constituyente, llamada a introducir grandes innovaciones, deber aspirar a reformar las costumbres y a emancipar a las clases desgraciadas[...] Venga la elección directa, y desde luego se verá el cambio de las costumbres[...]

Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos a los indios el título de ciudadanos, aceptemos lealmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión[...] ¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo? [...] Si en último caso, apelando al pueblo, y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales: pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos[...] y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana [...] Si el partido liberal es consecuente con sus doctrinas, no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo puede resultar, que los que han figurado en la escena política, no vuelvan a ser diputados.

Olvera insistió en que con la elección directa “no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando por consiguiente, la verdadera opinión del país”. Puso un ejemplo: “En la manzana en que vivo basta contar con el dueño de una velería para ganar la elección con el voto de los obreros”.

Ignacio Ramírez apoyó a Zarco señalando que el sufragio indirecto falseaba el sistema representativo. “Fúndase ese sistema en que el pueblo es soberano, y habiendo elecciones indirectas ¿cómo ejercer esta soberanía?” Llamó a

[...] no asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más modo que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas, que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre[...] Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que puedan servirse los candidatos[...] ¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes? [...] Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa, el pueblo errará o acertará; pero el resultado será la expresión de su voluntad.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 502-518.

A pesar de ello las reservas de los congresistas eran muchas y su confianza en el “buen criterio” de un pueblo “impreparado”, muy limitada. De tal suerte que la elección directa fue desechada.

Luego del triunfo de la revolución maderista, en mayo de 1912, se estableció la elección directa, de tal suerte que en el Congreso de 1916-1917 el asunto apareció como resuelto. La dictaminadora se concretó a expresar que se trataba del “resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y de una adquisición de gran importancia en la marcha política del país...”<sup>116</sup> Sin discusión y por unanimidad el Congreso hizo suyas las posiciones de los derrotados en 1856-1857.

Los requisitos para ser diputados fueron divididos en seis incisos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) tener veinticinco años el día de la elección; 3) ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino por más de seis meses; 4) no estar en servicio en el ejército ni tener mando en la policía “o gendarmería rural” en el distrito de la elección “cuando menos noventa días antes de la elección”; 5) no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Corte, ni gobernador, secretario del gobierno estatal, magistrado o juez federal o del estado, “a menos que se separe noventa días antes de la elección”, 6) no ser ministro de algún culto religioso.

Los requisitos 2, 3 y 6 venían desde el 57, aunque la edad entonces se solicitaba para “el día de la apertura de sesiones”.<sup>117</sup> Las disposiciones 4 y 5 se establecieron para “evitar que se ejerciera una decidida influencia sobre los electores”.<sup>118</sup> Y el requisito de ser mexicano por nacimiento fue agregado por el Congreso tanto a la Constitución del 57 como al proyecto de Carranza.<sup>119</sup> Durante el debate, hubo diputados que plantearon que se agregara la posibilidad de que los latinoamericanos nacionalizados mexicanos también pudiesen ocupar el cargo de legisladores,<sup>120</sup> pero su iniciativa no prosperó.

Por otra parte, la normatividad del Senado fue aprobada en lo general sin demasiada discusión. No obstante, un tema mereció debates enconados. Así, en el artículo 56 —tanto el del proyecto de Carranza como el de la dictaminadora— se establecía que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal nombrados a través de la elección directa. Hasta ahí existía un consenso básico de la asamblea; no obstante, a continuación decía: “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría elegirá entre los dos que tuvieren más votos.”<sup>121</sup>

Fue “el resabio de elección indirecta”, como lo señaló Cándido Avilés, lo que desató la impugnación. Sus argumentos bien pueden resumirse en las siguientes frases:

la elección de presidente será directa, la elección de los diputados será directa[...] ¿Por qué tratándose de la elección de los senadores se pide que sea elección directa también,

<sup>116</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, p. 10.

<sup>117</sup> Zarco, op. cit., p. 519.

<sup>118</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, p. 169.

<sup>119</sup> *Ibidem*, tomo I, p. 347.

<sup>120</sup> *Ibidem*, tomo II, pp. 129-136.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 87.

pero por mayoría de los votos que debieran emitirse?, y si no que se elija[...] entre los dos que hubiesen obtenido mayoría relativa. En mi concepto, debería decirse, respecto de la elección de senadores, lo mismo que tratándose de la elección de diputados.<sup>122</sup>

Aunque hubo quién defendió el dictamen, fundamentalmente el diputado Machorro Narváez,<sup>123</sup> al momento de la votación la Asamblea lo rechazó por 134 votos contra 19.<sup>124</sup> De tal suerte que en la redacción final de la Constitución se estableció que “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”.<sup>125</sup>

Por cada senador titular se elegiría un suplente (art. 57); cada senador duraría en su cargo cuatro años, pero la Cámara se renovarían por mitades cada dos años (art. 58); los requisitos para ser senador resultaron iguales a los de los diputados, aumentando solamente la edad a 35 años (art. 59). Sin discusión fueron aprobados.

Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros (art. 60), con lo cual se refrendó el criterio de la autocalificación del Poder Legislativo que ya aparecía en la Constitución de 1824 (art. 35)<sup>126</sup> y en la de 1857 (art. 60).<sup>127</sup> Según los legisladores se trataba de “un atributo de su propia soberanía”, y de evitar “como ya ha sucedido alguna vez, que se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial”, por lo cual introdujeron la siguiente adición: “Su resolución será definitiva e inatacable.”<sup>128</sup>

Se refrendó también la inviolabilidad de los legisladores “por sus opiniones manifiestas” (art. 61), al igual que como lo establecía la del 57 (art. 59); durante el periodo de su encargo no podrían desempeñar “ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados” (art. 62), similar al artículo 58 de la Constitución precedente.

Se estableció el quórum para instalar el Congreso (art. 63), el periodo de sesiones ordinarias del 1º de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre (arts. 65 y 66), reduciendo lo que establecía la Constitución del 57 que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1º de abril al 31 de mayo.<sup>129</sup>

Resulta interesante subrayar que el artículo que establece las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario (art. 65) fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Carranza, sino que además se aprobó sin discusión. Las facultades obligatorias de revisar la cuenta pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, así como discutir las iniciativas de ley que se presenten, fueron aprobadas tomando en cuenta las siguientes consideraciones que realizó la comisión dictaminadora:

respecto al primer asunto es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 190-193.

<sup>124</sup> *Ibidem* p. 194.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. XIV.

<sup>126</sup> *Colección de Constituciones...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>127</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 584.

<sup>128</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 12.

<sup>129</sup> *Zarco, op. cit.*, 129.

comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la Nación.

El mismo fin “moralizador” tenía la disposición “que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios”.<sup>130</sup>

En este punto de la discusión, el propio Constituyente entendió que la discusión sobre el Poder Legislativo no podía realizarse sin tomar en cuenta sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de tal suerte que la segunda comisión dictaminadora presentó, además de los dictámenes particulares que ya había dado a conocer, un dictamen conjunto sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Vale la pena detenerse en las consideraciones ahí plasmadas, porque dan cuenta del horizonte y las expectativas de los constituyentes en tan importante materia.

Primero explicaba el funcionamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que se pretendía, para luego compararlo con el sistema que emanó en 1857. Decía: Las atribuciones del Congreso en su periodo ordinario las fija el artículo 65 y si duración el 66 —como ya hemos reseñado—. Pero además, “puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (art. 67) y se previene que las Cámaras que lo constituyan residirán en un mismo lugar (art. 68) y que recibirán un informe del presidente de la República cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (art. 69).

El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto para que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73 que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso[...] contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

El artículo 77 se refiere a lo que cada Cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

El sistema en su conjunto contenía “algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución” de 1857, como señalaban los dictaminadores, las cuales merecían ser explicadas. En conjunto, puede afirmarse que el Congreso que emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor, pero sus diseñadores lo consideraban adecuado por las siguientes razones.

El Congreso en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias[...] más la facultad de prorrogar cada uno de los periodos por 30 y 15 días respectivamente; más

<sup>130</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, p. 167.

la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto... Los inconvenientes de ese sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional.

La comisión en sus respectivos dictámenes particulares de los artículos 66 y 67 se habían pronunciado tanto en contra de los periodos fijos de sesiones como de la facultad de prorrogarlos por parte de las propias Cámaras. Citando a un “distinguido escritor mexicano” (¿Rabasa?) decía: “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar... amenazando con una fecundidad poco deseable.” En el mismo dictamen se ponderaban las virtudes de la Constitución de los Estados Unidos que otorgaban la facultad de citar a sesiones extraordinarias del Congreso al presidente de la República.<sup>131</sup>

En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica[...] pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considera otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras[...]

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vacío en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa[...]

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos... también hay alguna diferencia: La revisión de la cuenta pública[...] que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General[...] Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados[...] el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrán dejar de señalar retribuciones a ningún empleado, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior[...] El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución [del 57]. La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios[...]

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 99-100.

El dictamen subrayaba las facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al presidente de la República en caso de que faltara el titular. Al ponderar la fórmula que proponían para designar a los ministros de la Corte, señalaban que procuraban “la absoluta independencia del Poder Judicial”, para lo cual creía conveniente “que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados y designe igualmente a los jueces del Distrito Federal y territorios...”

“En cuanto al problema de la sustitución presidencial”, la comisión descartaba varios expedientes que en el pasado se habían utilizado: a) la vicepresidencia era considerada “el ave negra de nuestras instituciones políticas y una dolorosa experiencia” y como “un peligro para la estabilidad”; b) “El sistema de los secretarios de Estado que establece una graduación constitucional de los mismos para que substituyan al presidere”, tenía el defecto de “no ser resultado de la elección popular”; c) “que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura”, acarrearía “el inconveniente de dar a la Corte un papel político que pueda malearla”.

Descartados esos recursos, la dictaminadora justificaba que la elección la hiciera el Congreso en los siguientes términos: “La sustitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, participa en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado.”

La comisión dictaminadora, integrada para entonces por sólo cuatro miembros, estaba empatada con relación a un punto. Mientras dos de sus miembros planteaban que los conflictos que se suscitaban entre los poderes de un estado fueran tratados por la Corte, otros dos deseaban que esa facultad recayera en el Senado. Paulino Machorro y Arturo Méndez sostenían “la conveniencia de que fuera la Corte la que conozca los conflictos de Poderes en un Estado” por “el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes”. Por su parte Heriberto Jara e Hilario Medina proponían “dejar al Senado la facultad de resolver esas diferencias, sosteniendo que siendo un conflicto entre poderes locales de un estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la Corte no puede tomar en cuenta”. La Corte, decían, no puede tomar en cuenta “consideraciones políticas” por ser éstas “extralegales”.<sup>132</sup>

Vale la pena detenerse en los puntos del dictamen que causaron polémica. Ellos ilustran las diferencias que en esa materia existieron en el Congreso.

La pretensión de que solamente el titular del Poder Ejecutivo pudiese llamar a sesiones extraordinarias del Congreso fue impugnada por varios diputados. Eliseo Céspedes planteó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, “pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra

<sup>132</sup> *Ibidem*, pp. 226-233.

el mismo presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias...”

Jesús López Lira argumentó en el mismo sentido.

La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 57[...] En el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo, puesto que él conoce las condiciones especiales del país[...] tenga la facultad de convocar[...] pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo.

Argumentó:

Si aprobamos este artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los poderes que precisamente deben conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder[...] Si no puede reunirse en sesiones extraordinarias el Congreso ¿en dónde está su soberanía?[...] Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los Poderes públicos[...]<sup>133</sup>

Paulino Machorro, sin embargo, apuntaló las pretensiones de la dictaminadora, subrayando los peligros de crear un Congreso Permanente e indicando que el Constituyente debería pronunciarse por la división de poderes, no por el parlamentarismo.

Hay dos sistemas de gobierno que se fundan y parten de dos bases enteramente distintas; uno es aquel que se funda en la división de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que es le que hemos admitido nosotros; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea Popular. En este sistema no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo está, en el fondo, desempeñado por una comisión del Legislativo, a la cual se le llama Ministerio; el Legislativo da la ley y el Ministerio la ejecuta. En México, desde el inicio de las Constituciones libres, hemos tenido el principio de la división de poderes[...] desviar por otro lado las ideas, sería cambiar la base de las instituciones.

Seguía Machorro:

el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto. La organización del Poder Legislativo como quedó en la Constitución de 1857[...] fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper el Poder Legislativo[...] La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante[...] Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 278-279.

de juzgar al presidente de la República. Precisamente ése es el caso que debe evitarse, porque la facultad de juzgar al presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro que puede esgrimir el Congreso en contra del Ejecutivo[...]”<sup>134</sup>

Fueron los que pensaban como Machorro quienes ganaron la votación, por 111 votos contra 39.<sup>135</sup> La discusión y la votación mostraron que en el plano de las ideas se había producido un cambio significativo entre los constituyentes de 1857 y los de 1917. Los primeros reforzaron la centralidad del Poder Legislativo. Pero la experiencia posterior —incluida la presidencia de Madero. Hizo que en la imaginaria mayoritaria se asentara la idea de un sistema de división de poderes con un Ejecutivo fuerte, por lo cual había que ceñir al Legislativo para que no se convirtiera en fuente de “inestabilidad”.

Al Congreso de la Unión, de todas formas, se le otorgaron las siguientes facultades: *I.* Admitir nuevos estados y territorios; *II.* Convertir los territorios en estados; *III.* Formar nuevos estados; *IV.* Arreglar los límites de los estados; *V.* Cambiar de residencia a los Poderes de la Federación; *VI.* Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios; *VII.* Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; *VIII.* Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; *IX.* Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones; *X.* Para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único; *XI.* Para crear y suprimir empleos públicos; *XII.* Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; *XIII.* Reglamentar las patentes de corso, dictar leyes para las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo; *XIV.* Levantar, sostener y reglamentar al Ejército y la Armada; *XV.* Reglamentar la Guardia Nacional; *XVI.* Dictar leyes sobre ciudadanía; *XVII.* Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento del agua; *XVIII.* Establecer casas de moneda; *XIX.* Reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos; *XX.* Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y consular; *XXI.* Definir delitos, faltas y castigos contra la Federación; *XXII.* Para conceder amnistías; *XXIII.* Para formar su reglamento interno; *XXIV.* Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor; *XXV.* Para constituirse en Colegio Electoral, nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios; *XXVI.* Para aceptar las renunciaciones de los anteriores y nombrar a sus sustitutos; *XXVII.* Para establecer escuelas profesionales, técnicas, científicas, de bellas artes, etcétera; *XXVIII.* Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República; *XXIX.* Para aceptar la renuncia del presidente; *XXX.* Para examinar la cuenta anual que le envíe el Ejecutivo; *XXXI.* Para expedir todas las leyes que sean necesarias.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> *Ibidem*, pp. 279-280.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. XVII-XVIII.

## *El Poder Ejecutivo*

El Congreso Constituyente, a pesar de su reiterada mención al ideal de la división de poderes, hizo del Poder Ejecutivo no solamente la cúspide del poder estatal, sino también su eslabón fuerte. Corrigiéndole la plana al Congreso de 1856-1857, creyó necesario construir un Poder Ejecutivo con amplios márgenes de libertad y concentrador de facultades, como palanca para llevar adelante el programa de la Revolución.

En el dictamen que presentaron a la asamblea Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, platearon de la siguiente manera el asunto:

Por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden; el primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del presidente[...]; el tercero, las facultades de este poder; y, por último, el cuarto: el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del Presidente de la República.

El artículo 80 indicaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos —prácticamente igual que el artículo 75 de la Constitución del 57. El argumento para mantenerlo, parte del sentido común de la época, era: “la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo”.<sup>137</sup>

Se estableció la elección directa del mismo (art. 81) en contraposición de la elección indirecta en primer grado que asentaba la Constitución del 57 (art. 76), aunque es necesario señalar que ya en 1912, las modificaciones constitucionales aprobadas a iniciativa del presidente Madero habían establecido la elección directa.<sup>138</sup>

En 1857, los diputados que habían clamado por la elección directa en el caso de los diputados, insistieron una vez más tratándose del presidente de la República. José Antonio Gamboa señaló que se huía de la elección directa “por miedo al pueblo”; a lo que Espiridón Moreno respondió que no “tenía miedo al pueblo, sino al vulgo”. En una intervención más argumentada, Marcelino Castañeda señaló que “El Supremo Magistrado que fuese nombrado por la mayoría en el sufragio directo, tendría extraordinario prestigio, se sentiría fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos... y acaso así terminarían de una vez por todas nuestras funestas discordias civiles”. Ponciano Arriaga, sin demasiado convencimiento, sólo pudo en su primera intervención señalar el inconveniente de que “los vencidos a través del sufragio directo se convertirán en cabeza de discordia”. Por su parte, Zarco recalcó que “tratándose del Presidente la única precaución que da garantías consiste en el sufragio directo”. Preguntó al Congreso: “¿Se cree que el pueblo es tan imbécil que no sepa distinguir entre los daños y los beneficios? ¿Se teme que llamándolo a elegir Presidente dé sus votos al Arzobispo?” Y observaba una ventaja más del sufragio directo: “Los candidatos en vez de recurrir

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>138</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 708.

a la intriga, recurrirán a la franqueza, darán sus programas, contraerán solemnes compromisos, cuyo cumplimiento les exigirá la opinión...”

León Guzmán apeló a que ya se había aceptado la elección indirecta para diputados y que “debía existir uniformidad en la base de las leyes electorales”. Ignacio Ramírez, por su parte, descalificó la elección indirecta, ya que se “funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse”. Él creía por el contrario que “mientras menos sean los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo un pueblo es imposible”. No fueron los únicos oradores, y la lista se amplió por la importancia del tema, pero la elección indirecta subsistió en el Congreso de 1857.<sup>139</sup>

No obstante, la elección directa, introducida 55 años después por el presidente Madero, fue retomada por Carranza, los dictaminadores y el Congreso, de tal suerte que en 1917 se aprobó sin discusión alguna.

Entre los requisitos para ser presidente (art. 82) la comisión dictaminadora subrayó el de ser mexicano por nacimiento de padres mexicanos.

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completo como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante[...] Por estos motivos el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.<sup>140</sup>

La Constitución del 57 solamente establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero no de padres mexicanos por nacimiento.<sup>141</sup>

La duración del encargo volvió a ser establecida en cuatro años, como en 1857 (art. 78, en 1917 fue en el art. 83), pero se incorporó el precepto de la prohibición absoluta de reelección. Decían los dictaminadores: “Ésta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no-reelección.”<sup>142</sup> Aunque algunos diputados sostuvieron que el establecer que “nunca podrá ser reelecto”, podía “privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración”, y esbozaron la posibilidad de la reelección discontinua —Esteban Baca Calderón—,<sup>143</sup> al final, la prohibición absoluta de la reelección fue aprobada por unanimidad. Los presidentes sustitutos o interinos no podrían ser electos para el “periodo inmediato”.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp. 708-721.

<sup>140</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 344.

<sup>141</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 721.

<sup>142</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo. II, p. 345.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 430.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 428.

La sustitución del presidente (art. 84) quedó en manos del Congreso, por los argumentos que ya expusimos en el apartado sobre el mismo. Recordemos que sobre esa materia, la Constitución del 57 establecía que “en las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia” (art. 79).<sup>145</sup> Pero el asesinato de Madero selló en la conciencia de los revolucionarios que no convenía establecer de antemano al posible sucesor del Presidente.

Las facultades que el proyecto de Carranza y la comisión dictaminadora otorgaba al presidente eran “las mismas que las establecidas por la Constitución de 1857, con las siguientes excepciones: las relativas a nombramiento del procurador general de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los gobernadores de los territorios; del procurador general del Distrito Federal y Territorios, que se fundan en la nueva organización de las secretarías de Estado...”, la capacidad de llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, y “hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado...”<sup>146</sup> Si a ello sumamos las facultades que el presidente asumió a través de los artículos sobre el trabajo y la reforma agraria, se puede entender de mejor manera la forma en que fue apuntalada su fuerza.

Resulta interesante señalar que durante la discusión de las facultades del presidente, algunos constituyentes volvieron a poner sobre la mesa del debate sus críticas al sistema presidencialista. Froylán C. Manjarrez incluso inició su intervención diciendo que “si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y aunque en efecto ya no estaba en tiempo —era el 18 de enero y las sesiones debía finalizar a fines de ese mes—, no perdió la oportunidad para aleccionar a sus colegas y señalarles que “la revolución... debe entenderse bien que se hizo... en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... entonces en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo... vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador”. Por ello, a nombre de 25 diputados, Manjarrez proponía “que el presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados”.

Se trataba de una modalidad semiparlamentaria, que desde que fue anunciada en la asamblea, a decir del *Diario de los Debates*, fue recibida con voces de “No, No”<sup>147</sup> y que ilustra los sentimientos prevalecientes.

A pesar de ello, David Pastrana Jaimes hizo una defensa de la propuesta de Manjarrez con los siguientes argumentos:

No vamos a hablar del régimen parlamentario, porque estamos muy lejos nosotros de soñar en él pero es necesario que pensemos en nuestra República, puesto que no toda la vida hemos de tener en la Presidencia a don Venustiano Carranza[...] Hemos encadenado al

<sup>145</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 724.

<sup>146</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 345.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 437.

Poder Legislativo, le hemos puesto periodo de sesiones de cuatro meses para sus sesiones[...] la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso[...] Lo que hemos hecho aquí al maniatar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto[...] que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil[...] Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar: vamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

Si pretender implantar un sistema parlamentario, para el que no encontraba condiciones, Pastrana por lo menos quería “sentar la primera piedra para el porvenir”: “que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara...”<sup>148</sup>

Manuel Herrera, por su parte, se declaró “enemigo de la forma parlamentaria”, porque “en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; mientras el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o más bien, los tres poderes”. En debate con Pastrana dijo: “lo que se ha hecho hasta ahora en esta Cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano...” Y con relación al punto específico se manifestó por qué,

las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo[...] para esto debe tener una libertad de acción[...] sin que el Poder Legislativo intervenga[...] No demos un paso al establecimiento del poder parlamentario o establezcámoslo de una vez[...] los que apoyan el sistema parlamentario[...] deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial[...]<sup>149</sup>

En el mismo sentido habló Martínez de Escobar. Al final, y aunque resulte paradójico, el artículo 89, con todo y su inciso II, que otorgaba entera libertad al presidente para nombrar a su gabinete, se aprobó por unanimidad.<sup>150</sup>

A continuación el Constituyente reglamentó “los órganos auxiliares inmediatos del Presidente” (arts. 90-93), las secretarías. Aunque en el dictamen se pretendió crear dos ámbitos diferentes: los estrictamente políticos y los administrativos, de los primeros se harían cargo las secretarías y de los segundos los departamentos,<sup>151</sup> el Constituyente siguiendo la lógica de la Constitución del 57 refrendó a las secretarías “para el despacho de los negocios de orden administrativo” (arts. 86 en 1857 y 90 en 1917), las cuales deberían ser creadas por una ley que emitiera el Congreso. Los secretarios debían

<sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 437-439.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 439.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 463.

<sup>151</sup> *Ibidem*, pp. 345-346.

ser mexicanos por nacimiento (arts. 87 de la Constitución de 1857 y 91 de la de 1917), aunque de los veinticinco años que exigía la norma en 57 se pasó a los 30 años en 1917. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir signados por el secretario del ramo (arts. 88 en 1857 y 92 en 1917), y los secretarios de despacho, una vez abiertas las sesiones del Congreso, deberían dar cuenta al mismo de su gestión (arts. 89 en 1857 y 93 en 1917). A partir de 1917, “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría”.<sup>152</sup>

### *El Poder Judicial*

Los artículos referentes al Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Superior y juzgados del Distrito Federal fueron presentados en un dictamen conjunto por la segunda comisión dictaminadora (arts. del 94 al 102, más algunas fracciones de los arts. 73 y 79).

La forma de elegir a los magistrados que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el tema sobre el que más se extendieron los dictaminadores. Su propuesta, siguiendo el proyecto constitucional de Carranza, otorgaba al Congreso federal, constituido en Colegio Electoral, la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte. Sus argumentos fueron los siguientes:

Una asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos (la Constitución del 57 establecía “su elección indirecta en primer grado”, art. 92),<sup>153</sup> que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

Resulta a la vez, de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos al elegir a su vez a los jueces, sólo se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.<sup>154</sup>

No obstante, ni en el proyecto de Carranza ni en el de los dictaminadores se excluía por completo la intervención del Ejecutivo en la tarea de nombrar a los magistrados de la Corte. En ambos se establecía que “la elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos”.<sup>155</sup>

<sup>152</sup> *Ibidem*, pp. XX-XXI y Zarco, *op. cit.*, pp. 740-741.

<sup>153</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 742.

<sup>154</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 412.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 414.

Los dictaminadores justificaron esa intervención en los siguientes términos:

es conveniente porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran. Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independer *sic*, hasta cierto punto, ante el criterio de los mismo magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que sería inconveniente, porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención que, sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resulten electos.<sup>156</sup>

A los jueces de distrito y de circuito, sin embargo, los nombraría la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque, según la comisión dictaminadora, “como en la gran mayoría ejercerá sus funciones alejados de la residencia del Congreso federal, este cuerpo carecerá casi del conocimiento directo de las personas...” En cambio la Suprema Corte estaría mejor preparada para hacer esos nombramientos por el conocimiento “del personal inmediatamente inferior”.

La Comisión, además, creyó necesario subrayar dos criterios para lograr el buen funcionamiento del Poder Judicial: su inmovilidad y su independencia económica. El primero tendía a “garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos”, pero sólo entraría en vigor hasta 1920, puesto que hasta esa fecha “será como un periodo de prueba para el personal que en ella funcione”. La “independencia en su posición económica”, por otro lado, debía lograr “la más completa libertad de criterio”. Por ello se establecía “en el artículo 101 la incompatibilidad del desempeño de cualquier cargo de dicho Poder Judicial, de secretario de juzgado de Distrito hasta ministro de la Suprema Corte de Justicia, con cualquier empleo a cargo de la federación, de los estados o de particulares”.<sup>157</sup>

Por último, el Ministerio Público y el procurador general de la República, nombrados por el Ejecutivo, en torno a los cuales argumentó Carranza, fue una idea retomada no de la Constitución del 57, sino de las reformas, introducidas a ésta en 1900.<sup>158</sup>

Pero no todos los constituyentes coincidían con esos principios. José M. Truchuelo prácticamente se manifestó en contra de todo el diseño del Poder Judicial. Según él, la iniciativa estaba basada en las nociones acuñadas por Emilio Rabasa, en *La constitución y la dictadura*, que negaba su carácter de Poder Judicial. Luego de una larga intervención para desmontar los supuestos de esa pretensión, Truchuelo insistió en que el Poder Judicial era tal, y por ello había que asegurarle su independencia. Decía: “La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Y si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular... ¿por qué vamos a sujetar

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 412.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 412-413.

<sup>158</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 752.

al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Ejecutivo o del Legislativo?” Por el contrario, “su piedra angular” debía ser “la soberanía del pueblo y la manifestación de la voluntad nacional”. Para ello proponía “la elección de un magistrado por cada uno de los estados de la República y también por cada uno de los territorios y por el Distrito Federal”.

Truchuelo también embistió contra la pretensión de la “inamovilidad” de los magistrados, la que consideró “el más grande error que pueda concebirse”, ya que sería “un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo”. En síntesis su argumentación llamaba la atención sobre la inmadurez del Poder Judicial en México, y consideraba que la inamovilidad solamente podía establecerse cuando estuviera “perfectamente organizada la administración de justicia”.<sup>159</sup>

Fernando Lizardi contestó a Truchuelo. Una Corte con 31 magistrados le parecía demasiado grande. “Tendría un inconveniente gravísimo: las asambleas demasiado numerosas toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales precisamente deben ser poco numerosos par hacerles perder su carácter político.” Pero su argumentación de fondo se dirigió por otros rumbos.

La función soberana que ejercita un Parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejerce un tribunal es la fijación de las leyes. Para hacer las leyes es necesario que estén representadas todas las tendencias de la sociedad; pero para aplicar las leyes no se necesita que estén representadas tendencias numerosas, sino se necesita sencillamente un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley.

Con relación a la elección de la Corte, aceptando el principio de soberanía popular, Lizardi señalaba que el pueblo “puede elegirlos de una o muchas maneras”, pero que esa facultad la podía ejercer de manera “directa o indirecta”. A la primera le veía múltiples “inconvenientes”, y la segunda, la que proponía la comisión, era una elección “hecha por los genuinos representantes de la nación”. También defendió el principio de inamovilidad, ya que resultaba “la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia”.<sup>160</sup>

Alberto González, por su parte, apoyó a Truchuelo. Negó que fuera “la inamovilidad del Poder Judicial” o “la fortuna respetable del magistrado”, las que aseguraban una “buena administración de justicia”. Para él, “la justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley...” Se opuso al nombramiento de los magistrados en el Congreso, porque los legisladores “siempre tendrán en cuenta al partido político y no a los méritos del abogado”. Y finalmente argumentó a favor de que no se debería exigir título profesional para ser magistrado de la Corte.<sup>161</sup>

Martínez de Escobar y Silvestre Aguilar también impugnaron la elección de la Corte por el Congreso y la ronda de los oradores se alargó durante tres sesiones. Finalmente, el dictamen original fue retirado y se presentó otro, con algunas modificaciones. El Poder

<sup>159</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, pp. 509-513.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 513-514.

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 514-517.

Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito. La Suprema Corte estaría integrada por once magistrados y funcionaría en pleno en audiencias públicas. Su quórum se establecería con las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos. La primera vez que se eligiera a un magistrado duraría en su encargo dos años; “los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años, y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo...” (art. 94). Con ello se establecía el criterio de la inamovilidad como fruto de un proceso.

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran los mismos que ya apuntaba la iniciativa de Carranza (mexicano por nacimiento, treinta y cinco años, abogado, buena reputación, residencia en el país en los últimos cinco años) (art. 95). Los miembros de la Corte serían electos por el Congreso, en funciones de Colegio Electoral, con un quórum no menor de las dos terceras partes. La elección se realizaría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero, y en ello residía la innovación, solamente entre los candidatos que previamente “hayan sido propuestos, uno por cada legislatura de los Estados...” (art. 96).

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serían nombrados por la Corte, su encargo duraría solamente cuatro años y sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad. La Corte tendría, la facultad de cambiar de lugar a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito. La Corte también podría normar jueces y magistrado supernumerarios (art. 97). Los integrantes del Poder Judicial no podrían “en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares” (art. 101), aunque se estableció la salvedad de “cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

El Ministerio Público de la Federación dependería del Ejecutivo, ya que “sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente” por aquél. Sería presidido por un procurador general al que se consideraba “el consejero jurídico del gobierno” (art. 102).<sup>162</sup>

Se establecieron también las facultades de los tribunales de la federación (arts. 103-104) y la capacidad de la Corte para “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (art. 105), así como “dirimir las competencias” entre los tribunales (art. 106).

### *Los estados de la Federación*

Siguiendo la lógica de una república federal, los constituyentes entraron a discutir un título específico “de los estados de la Federación”.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 555-557.

Obligaban a los estados a adoptar el régimen de gobierno “republicano, representativo y popular”, tal como ya lo señalaba la Constitución del 57 (art. 109),<sup>163</sup> y lo refrendaba el proyecto de Carranza (art. 115).<sup>164</sup> Pero Carranza le propuso además al constituyente legislar sobre el Municipio Libre, el cual era resultado de la “división territorial” del estado “y de su organización política”. Cada municipio debía estar “administrado” por un ayuntamiento de elección directa y “sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”, para evitar el peso de los “jefes políticos”.<sup>165</sup> Todo ello fue aceptado de buena gana por los constituyentes, pero éstos agregaron dos normas adicionales: a) la capacidad de los municipios para administrar libremente su hacienda. “la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”; y b) la personalidad jurídica de los municipios “para todos los efectos legales”.

Cabe señalar que el punto de la hacienda municipal despertó uno de los debates más importantes del Congreso, puesto que la dictaminadora originalmente había planteado que los municipios recaudarían “todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la porción y terminó que señale la Legislatura local”, lo cual fue descartado en la redacción final del texto constitucional. Algo similar sucedió con la pretensión de la misma dictaminadora de establecer que “los Ejecutivos podrían renombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio” y que “los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (art. 115).<sup>166</sup>

Vale la pena subrayar que la preocupación de Carranza en torno al municipio libre fue constante. Se le concebía como la célula básica del nuevo orden constitucional, y de ahí el papel relevante que tuvo su discusión en el Congreso de 1916-1917.<sup>167</sup>

Completaba las disposiciones del artículo 115, que ahí donde residieran los poderes del estado, el mando de la fuerza pública estaría en manos de los gobernadores, la prohibición de reelección de los gobernadores y la duración de su encargo —cuatro años—, que el número de representantes de las legislaturas locales fuese proporcional al número de habitantes, nunca pudiendo ser menor de quince diputados —aunque el proyecto de Carranza establecía el mínimo en siete diputados propietarios—, la división del territorio en distritos electorales a partir de los cuales se elegiría un diputado y otro suplente, y el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad no menor de cinco años “inmediatamente anteriores al día de la elección” para ser gobernador. Cabe señalar que tanto en el proyecto original de Carranza como en el de los propios dictaminadores sólo se requería ser mexicano por nacimiento.<sup>168</sup>

A continuación los constituyentes de 1917 siguieron los pasos de sus antecesores, y luego de establecer que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos,

<sup>163</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 817.

<sup>164</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 357.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 357.

<sup>166</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 633.

<sup>167</sup> Véase Moiss Ochoa Campo, *La reforma municipal*, 2ª ed. (ampliada y actualizada) Porrúa, 1968, pp. 317-346.

<sup>168</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 358 y tomo II, p. 633.

sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”, tal como lo indicaba el artículo 110 de la Constitución del 57 y que ahora fue convertido en el artículo 116, pasó a consagrar lo que los estados de ninguna manera podían hacer. Esa idea, tomada también del Constituyente del 57, se sustenta en la noción de que en el momento en que los estados forman parte de la federación su soberanía obligatoria debe estar acotada.

La Constitución del 57 había establecido como prohibiciones absolutas solamente tres: *a)* “celebrar alianza, tratado o coalición contra otro estado, ni con potencia extranjera”, *b)* expedir patentes de corso ni de represalias, y *c)* acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.<sup>169</sup> En 1896 se añadieron otras: *d)* gravar el tránsito de personas o cosas, *e)* prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, *f)* gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos derivados de aduanas locales, inspección, registro, *g)* expedir leyes o disposiciones fiscales discriminatorias por razón de procedencia de las mercancías, *h)* emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar préstamos con gobiernos extranjeros.<sup>170</sup>

Todas esas taxativas fueron prácticamente calçadas por Carranza y los constituyentes.<sup>171</sup>

El Congreso del 57 había establecido una serie de restricciones que podían, sin embargo, salvarse previo “consentimiento del Congreso de la Unión”. Ellas eran: *I)* “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”, *II)* “Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra” y *III)* “Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Excepuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.<sup>172</sup> Tal cual fueron retomados por el Constituyente de 1917, sólo que el artículo 112 de la Constitución del 57 se convirtió en el 118 de la nueva Carta Magna.

Algo similar sucedió con el resto del título sobre los “estados de la Federación” que solamente recogieron disposiciones que ya se encontraban apuntadas en 1857. La obligación de cada estado de entregar, sin demora, los criminales de otro estado; la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros —aunque el Congreso de 1917 introdujo una serie de especificaciones— y la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior; igual que en caso de “sublevación o trastorno interior”, a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo “si aquélla no estuviese reunida” (arts. 113-116 de la Constitución de 1857 y 119-122 de la Constitución de 1917).<sup>173</sup>

Con ello se acababa de redondear la idea general sobre la fórmula de gobierno.



<sup>169</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 819.

<sup>170</sup> *Ibidem*, pp. 819-820.

<sup>171</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 358 y tomo II, p. 633.

<sup>172</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 825.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 828-852 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. XXVI.



## Democracia constitucional mexicana

María del Carmen Alanís Figueroa  
Carlos González Martínez

*A nadie escapa la estrecha vinculación existente entre el Estado y el derecho. El orden jurídico, dentro de cuyos fines se sitúa la preservación de las formas sociales, explica en gran medida la forma política de la sociedad. La historia, “maestra de la vida”, esa conciencia colectiva, nos ofrece un cúmulo de ejemplos que evidencian la necesidad de reencauzar el derecho para propiciar los cambios políticos que se tienen proyectados.*

JOSÉ LUIS DE LA PEZA MUÑOZ-CANO  
*Una bibliografía para la transición jurídica*

México, en el presente, tiene una democracia constitucional. Resultado de un proceso histórico complejo, la Nación mexicana se ha dotado de un régimen político cuya naturaleza democrática está establecida en su Constitución Política. De esta forma —siempre como expresión de las relaciones de poder de su sociedad tanto como de los rasgos culturales de su pueblo— la democracia mexicana cuenta no sólo con el asidero político que le confiere la voluntad de gobernantes y gobernados, sino también con la solidez que le otorga ser norma superior, común y generalmente aceptada.

Sin embargo, ello no ha sido siempre así. En el texto original aprobado por el Constituyente del 1916-1917, *la idea democrática* no encontraba concreción en la norma constitucional, pues en ella los derechos políticos eran un mero enunciado y de las instituciones político electorales apenas un esbozo. Ello tenía, sin lugar a dudas, raíces históricas que vale la pena rastrear.

La idea democrática no apasionaba a Carranza, como lo había hecho con Madero. Las preocupaciones que el Jefe del Ejército Constitucionalista le transmitió al Congreso Constituyente eran otras: fortaleza legal de la Presidencia de la República, relación de poderes eficaz, que no condujera de nuevo a una dictadura por

### Sumario

La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917 . . . . .	473
La formación histórica de la democracia constitucional mexicana. . . . .	483
Fuentes consultadas . . . . .	510

falta de un arreglo constitucional capaz de resolver el reparto del poder. Carranza, el estadista, buscaba un Estado capaz de poner orden, pero con legalidad. Y tanto él como sus ideólogos, entre los que destaca Luis Cabrera, habían leído a Emilio Rabasa, quien había hecho una crítica demoledora de lo que él entendía como excesos del ideal democrático.

Para Rabasa, la instauración del voto universal en la Constitución de 1857 había sido uno de los errores de los constituyentes, que llevaron a que no se pudiera instaurar un orden auténticamente basado en la ley, lo que acabó por conducir al país hacia la dictadura de Porfirio Díaz:

Como el sufragio universal era un mandato de la Constitución y un imposible en la práctica, tenía que fingirse para guardar las formas, había que llevar a las casillas electorales a ciudadanos autómatas, para lo cual debían intervenir las autoridades y sus agentes inferiores; de modo que para las ritualidades de la ley, sin las que no hay elecciones, y para hacer la elección, sin la cual no hay gobierno, la de aquel hombre de inmensa popularidad (Juárez) tuvo que verificarse por medio de la superchería que atentaba contra las leyes, que menoscababa la autoridad de Juárez y que enseñaba para lo sucesivo el camino del fraude electoral. La Constitución de 1857 otorgando como derecho e imponiendo como obligación el voto a todos los varones mayores de 21 años, estableció el sufragio universal en un pueblo analfabeta, ignorante y pobre, con una amplitud que no tiene en los países más cultos de Europa y América; y hay que tener presente que en la masa de electores quedaban comprendidos los indios que, casi en su totalidad, no sólo eran y son hoy, incapaces del juicio y de la libertad necesarios para el acto cívico por excelencia, sino que ignoran la forma de gobierno y carecen hasta de las nociones indispensables para entenderla, si alguien se propone explicárselas. Las Constituciones mexicanas anteriores, las de 1824, 1836 y 1843 no habían cometido ese inexplicable error, que en 1857 fue obra del espíritu populista que prevaleció como consecuencia de la revolución y de la inconsciencia que caracterizaba a muchos de los diputados constituyentes. Este disparate, introducido en el bulbo de la ley fundamental, hizo imposible el funcionamiento de todo el organismo y creó una situación especialmente absurda: para hacer la elección era *necesario* el fraude electoral; para llevar a cabo la función exigida por la Constitución había que violar la Constitución. Además, el sistema de elección indirecta de primer grado filtraba el voto a través de varios organismos intermedios hasta llegar a los colegios electorales, que computaban el resultado y lo entregaban, refinado y depurado, al Congreso que lo promulgaba por decreto: mecanismo muy propicio para la corrupción. Ahora bien, puesto que una mayoría desproporcionada del pueblo era (y sigue siendo) absolutamente incapaz de entender este mecanismo ni su objeto, la mayor parte de los pueblos no harían elecciones si se abandonara la tarea a su libertad e iniciativa, no habría electores para integrar los colegios y la Nación quedaría sin gobierno, lo que es algo peor que un gobierno emanado del fraude. Para que haya elector en el sector de los analfabetos es preciso que un agente superior a ellos instale la casilla, obligue a los llamados ciudadanos a concurrir, les entregue las cédulas ya preparadas y les enseñe a echarlas en el ánfora, acto que, según la vieja y feliz expresión bien conocida, ejecuta con igual perfección un perro sabio. La cuestión está en el nombramiento de los agentes que hacen la maniobra, y que caería en manos de los demagogos si no la tomara el gobierno por su cuenta. Si dos o más partidos libres se disputaran el triunfo, no lucharían por obtener los votos de los ciudadanos, sino para imponer

los agentes para el fraude, y alcanzaría la victoria el partido que cometiera mayor número de atentados contra las leyes; porque con pocas excepciones en todos los distritos rurales, poblaciones pequeñas, cabeceras de distrito jurisdiccional, y aun en algunas ciudades capitales de Estado, el número de perros sabios es mucho mayor que el de los ciudadanos conscientes de sus derechos. Ya se comprenderá como degeneraría la controversia electoral en el campo de las disputas, de combates y aun de sangre, con semejantes elementos y persiguiendo fines ilegítimos. Los gobiernos han creído que de ir a esos extremos y obtener como resultado una elección sin prestigio, llena de odios y seguramente obra de agitadores sin moralidad, no sacaría nada bueno la Nación, y que es preferible y de mejores resultados hacer ellos mismos la superchería. Como cuentan con elementos mejores, no han tenido dificultad en sobreponerse; los verdaderos ciudadanos han comprendido su inferioridad irremediable de escasa minoría y han abandonado su inútil derecho.<sup>1</sup>

Esta idea —publicada en el momento mismo del comienzo de la debacle del maderismo— iba acompañada de una importante reflexión sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo resultante del diseño constitucional del 57. Para Rabasa, además de la falta de una ciudadanía suficientemente extendida como para ejercer una democracia efectiva, el otro elemento que había imposibilitado la vigencia efectiva de la Constitución de los liberales —y que la había convertido en una mera simulación— era el enorme peso que tenía el control parlamentario en el diseño constitucional. Para enfrentar el problema, Juárez había buscado gobernar con facultades extraordinarias y Díaz había impuesto su poder personal sobre la base de una magnífica puesta en escena, donde todas las formas se guardaban, pero la legalidad estaba lejos de ser el auténtico conjunto de reglas del juego de las relaciones sociales y del reparto del poder; un escenario en el que las relaciones de lealtad personal, las dominaciones caciquiles y el poder patrimonial se ejercían con el vestuario de la formalidad legal.

Carranza —a diferencia de Madero, auténtico creyente en la democracia— era sobre todo un antiporfirista. Buscaba una Constitución eficaz y puso su atención en la construcción de la Presidencia de la República. El ideal maderista del sufragio efectivo había pasado a un segundo plano después de una revolución en la que habían aflorado todos los desencuentros y miserias soterrados durante el Porfiriato. Lo importante era dotar al poder personal, pero legal, de los atributos para reordenar al país, comenzando por los derechos de propiedad. Ese era el tema. El problema del voto estaba en un segundo plano. El asunto estaba en la reglamentación del poder repartido durante la guerra.

La extensión de la ciudadanía —entendida no como un concepto restringido únicamente al ámbito jurídico, sino como un espacio social donde es ciudadano no sólo aquel al que la ley le reconoce esa condición, sino el individuo consciente de sus derechos y obligaciones legales y capaz de reconocer los derechos y obligaciones de los demás— estaba lejos de ser universal. El resultado de la aspiración democrática del 57 llamaba a la cautela. No iba a ser a golpe de leyes que se lograra la reforma social. En cambio, un poder fuerte basado en el arrastre popular podría materializar el ideal revolucionario.

<sup>1</sup> Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Porrúa, 1990, 1912.

La pertinacia de la historia llevó a que el nuevo orden se articulara una vez más, en torno a los hombres fuertes y a que las normas constitucionales acabaran entreveradas con un complejo sistema de instituciones informales. La institucionalidad sincrética que acabó por imponerse condujo a que el voto, como mecanismo de agregación de voluntades para constituir la voluntad general, acabara siendo, de nuevo, una ficción aceptada para enmascarar los mecanismos clientelares de control y representación mediatizada.

Sin embargo, la educación universal y el proceso de urbanización, dado al amparo del crecimiento económico sostenido, fueron creando las condiciones para el crecimiento de una ciudadanía demandante de derechos políticos. Poco a poco, a lo largo de las décadas de estabilidad del régimen de la Revolución, fue reflejándose esa ciudadanía en expansión en el texto constitucional, enormemente plástico y absorbente no sólo de la voluntad del Presidente en turno, como suele afirmarse, sino también de los cambios reales de la sociedad mexicana.

La mejor definición de los derechos políticos, que en la práctica se traducían en una ampliación de los mismos, se fue dando de manera gradual. Primero fue la auténtica universalidad del voto, cuando las mujeres fueron incorporadas a la ciudadanía jurídica plena. Después se crearon espacios para la representación plural, a la medida de un incipiente sistema de partidos; más tarde vino la incorporación de los más jóvenes —mayoría emergente en el país— al cuerpo electoral y a partir de 1977 comenzó un ciclo de reformas que arrancó con nuevas reglas para la participación de los partidos y con una ampliación de la representación donde la competencia electoral comenzó a jugar un papel relevante. Finalmente vinieron las reformas para darle plena certeza al sufragio y para generar condiciones económicas para una auténtica competencia por el poder.

Las páginas que siguen pretenden exponer con mayor detalle estas ideas ahora enunciadas con rapidez. Tienen el propósito de acreditar cómo, a través de diversas y sucesivas reformas, ahora la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y da sustancia al carácter democrático de la República representativa y federal en la que organiza al Estado. Después de un largo proceso de desarrollo constitucional, la distribución del poder está auténticamente regida por la Constitución, aun cuando subsistan resabios de la representación corporativa predominante durante buena parte del siglo XX.

No intentamos una exploración exhaustiva, pero sí suficiente para reconocer el anclaje constitucional de nuestra democracia. Para ello, habrá de referirse a las disposiciones normativas que le dan forma y marco de operación a los procedimientos de la democracia representativa, que es a la que nos sujetamos. Lo anterior tiene en mente que su viabilidad última está íntimamente relacionada con aquellas disposiciones que se orientan a la consecución de condiciones sociales propiciadoras para la democracia, fundamentalmente las orientadas al régimen de libertades, la conformación multicultural y pluriétnica del espacio público y las posibilidades de una ciudadanía competente e integral, lo que requiere de un poder diseñado para salvaguardar esos derechos, emanado del sufragio efectivo, sujeto a la ley, pero eficaz en su ejercicio del gobierno.

El desarrollo constitucional mexicano tiene hoy como reto servir de marco protector e impulsor de los derechos de una sociedad plural; debe ser el conjunto de reglas

del juego que sirvan para una convivencia más equitativa, donde la diversidad no sea sinónimo de injusticia. Pero para ello, debe continuar el proceso de diseño institucional gradual que hasta ahora se ha dado, de manera que la pluralidad se traduzca en gobernabilidad. Ello requiere de nuevas reglas, de la misma manera que la competencia política a través del voto requirió de la creatividad legislativa. La historia de la transformación democrática de la Constitución mexicana de 1917 es un estupendo ejemplo del cambio institucional gradual que vale la pena examinar.

De esta forma, en adelante el lector habrá de ser convocado a un recorrido que explorará algunos rasgos, a nuestro entender principalísimos, de los perfiles de la democracia constitucional mexicana: la *soberanía y la representación*; la primera, como poder supremo e independiente que es definido por la Constitución como una facultad gobernante del pueblo o los pueblos de la Nación, la cual encarna en la representación como vehículo para su materialización y ejercicio; y *en los partidos políticos*, como delegación soberana, pero también como ingeniería que establece equilibrios, contrapesos y mecanismos de control y participación; la *ciudadanía y el sufragio*, como condición del sujeto de la polis que se precisa en sus términos jurídicos pero se le amplía también en función de las condiciones socio culturales y políticas que la definen y hacen posible, así como puerto de embarque y llegada de todo proceso democrático de representación y gobierno, y las *instituciones*, particularmente las que han administrado la esfera político electoral, que garantizan legitimidad y consistencia a los poderes legalmente constituidos.

### La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917

Si entendemos la democracia constitucional como el conjunto de valores, instituciones y prácticas traducidas en normas fundamentales a través de las cuales se garantiza al pueblo (mayorías y minorías) los canales formales y eficaces para su participación (directa e indirecta —a través de la representación política—) en la conformación de la autoridad legítima y en la toma de decisiones públicas; entonces, en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, este concepto está apenas en embrión. Se establece el voto secreto y directo y las elecciones como método para integrar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero sobre bases que dejan prácticamente cerrados los espacios para la representación de las minorías. La construcción de la democracia constitucional mexicana se da de manera evolutiva a la par de la construcción del Estado democrático y del ciudadano democrático.

Las reformas constitucionales que insertan las normas que regulan las instituciones y prácticas democráticas, representativas y ciudadanas en materia político electoral, materializan su viabilidad cuando se reconoce la necesidad de la participación e inclusión de nuevos actores políticos y sociales en su elaboración. Luego entonces, el proceso de construcción de nuestra democracia constitucional se caracteriza por su carácter democrático e incluyente.

Desde su promulgación en 1917, no ha pasado década alguna sin que se haya aprobado una reforma a la Constitución en materia político electoral. Esto es signo del dinamismo de nuestra Ley Fundamental y del dinamismo de la democracia. La democracia constitucional mexicana vigente es producto de una aspiración colectiva, es una construcción histórica, luego entonces, plural, representativa, evolutiva y dinámica.

Una de las características de la democracia, atendiendo al significado estrictamente etimológico de “gobierno del pueblo”, presupone su constante evolución por el hecho mismo de que las sociedades están en constante cambio; por ello, el carácter también mutable de las leyes. Si los ordenamientos jurídicos fueren inalterables y no atendieran al mandato y a las necesidades de los gobernados, difícilmente podríamos hablar de una verdadera democracia.

Al decir de Arend Lijphart, “un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar”.<sup>2</sup>

El Constituyente Permanente de 1916-1917, en materia electoral, construyó la idea democrática, principalmente a la soberanía, a la forma de gobierno y al derecho de votar y ser votado. En el texto constitucional original, no se contempló la esencia de la democracia representativa, sólo la esencia de los derechos humanos consagrados como garantías individuales, de los derechos sociales y de los derechos políticos, entendidos estos últimos como derechos fundamentales del ciudadano: el de votar y el de ser votado.

El diseño de la Constitución del 17 fue diferente al de su predecesora de 1857. Contrariamente a la tendencia liberal de esta última, la de 1917 fue marcadamente estatista. A la fórmula de un Ejecutivo fuerte y un Congreso bicameral, el Congreso Constituyente agregó al capítulo de las garantías individuales el capítulo de los derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo. Cambio que confirmó al Estado como garante de los derechos individuales.

El objetivo de los constituyentes, al poner el énfasis en la capacidad del Ejecutivo para modificar los derechos de propiedad y en garantizar derechos sociales más allá de las garantías individuales propias del liberalismo era brindar nuevas oportunidades a la población hasta entonces excluida y que había participado en la gran Revolución de principios del siglo pasado. El texto constitucional concedió prioridad a los derechos sociales sobre los derechos políticos; estos últimos fueron dejados a un segundo término, con lo que la democracia política se subordinó desde un principio a lograr la justicia social.<sup>3</sup>

La filosofía del Constituyente Permanente del 17 sin duda estuvo marcada por las ideologías que confluyeron en la Revolución. La intención era responder a las demandas sociales para acabar con la inestabilidad social, la injusticia, la ignorancia, la pobreza, la concentración de la riqueza, la dictadura, el acecho del exterior, entre otras muchas. Pero también algunos postulados de la Constitución de 1857 se mantuvieron latentes

<sup>2</sup> Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987, p. 19.

<sup>3</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

y vigentes, mismos que, además, dieron pauta a profundos y acalorados debates en el seno del Constituyente. Por citar algunos ejemplos, vale la pena recordar que se cuestionaba si se debía privilegiar a un Legislativo o a un presidencialismo fuerte o moderado; si se volvía a un Legislativo bicameral o se mantenía el unicameral; si se permitía la reelección del Presidente de la República o se prohibía; si el voto ciudadano para elegir al Presidente de la República debía ser directo o indirecto; entre muchos otros asuntos fundamentales.

Vale la pena repasar cambios importantes que la Constitución de 57 introdujo en la vida democrática de México: incorporó los derechos de petición y de asociación política; se incluyeron como prerrogativas del ciudadano el votar en todas las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular; la calidad de ciudadano se adquiría a los 18 años, siendo casados, o 21 si no lo eran, pero para poder ser representante se exigió la edad de 25 años, así como el ser mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio y no ser eclesiástico; para poder ser Presidente de la República se requería la edad de 35 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección; el sufragio se constituyó universal e igualitario (aunque no consideraba a las mujeres sujetos de voto activo ni de voto pasivo), y el sistema de votación para todos los cargos de elección se mantuvo indirecto en primer grado. Con las reformas constitucionales de 1912 se estableció la votación directa para diputados y senadores.

Sin duda alguna, el Constituyente del 17 contempló disposiciones muy importantes en materia de democracia constitucional mexicana, que a continuación se mencionan: se amplió la elección directa para el Presidente de la República; se prohibió la reelección presidencial si se había desempeñado el cargo como Presidente constitucional (el interino o el sustituto sí podía ser reelecto pero no en el periodo inmediato); se estableció la elección de un diputado por cada 60,000 habitantes, y se aseguró que ninguna entidad tuviera menos de dos diputados.

Cuando se trata de los avances “revolucionarios” de la Constitución, es práctica común, si no es que hasta obligada, acudir al concepto de democracia incluido en el artículo 3º; sin embargo, pocos recordamos que éste tiene su origen en la segunda reforma a dicho precepto constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946, es decir, 29 años después, cuando, bajo el régimen del presidente Manuel Ávila Camacho, se definió constitucionalmente a la democracia “no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>4</sup> La

<sup>4</sup>“Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa,

“II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

*ratio legis* de esta enmienda no fue contribuir al fortalecimiento de nuestra democracia representativa ni asegurar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; la intención fue modificar el contenido ideológico que en el año de 1934 se le impuso a la educación pública, al establecerse en el artículo 3º que “la educación que imparte el Estado será socialista...”<sup>5</sup> El texto citado, da por hecho que la democracia en México es “estructura jurídica” y un “régimen político”, pero en la realidad ¿contenía la Constitución los principios fundamentales (estructura jurídica —preceptos—) que sustentaran a un régimen político democrático?

Sin duda es de reconocerse la reforma que incluyó esta definición vanguardista de la democracia en nuestra Constitución, sin embargo, el contexto en el que se aprobó obedeció a distintas razones, lejanas al fortalecimiento de nuestra democracia representativa y de nuestra democracia electoral. Ahora bien, si con reformas posteriores con las que se ha conformado una verdadera estructura jurídica-institucional a partir de la cual se han creado normas e instituciones que integran nuestro régimen democrático electoral, luego entonces hoy en día la conceptualización de la democracia prevista en el artículo 3º constitucional va más allá del terreno meramente educativo y abarca al sistema político y de gobierno mexicano.

Diego Valadés hace una descripción fotográfica de la Constitución del 17, en un texto sobre el sistema electoral de la democracia mexicana:

... Desde su origen, la Constitución tiene una función extensa y esencial: es el estatuto jurídico del poder; es la carta de los derechos individuales y sociales; es el pacto fundamental que regula la vida nacional; es el punto de convergencia que legitima toda acción política; es la suma de acuerdos básicos para promover y asegurar el bienestar colectivo; es el paradigma de las leyes; es el catálogo de aspiraciones y de posibilidades populares; es el espacio político mayor que le da sustento a los espacios políticos locales y municipales; es proclama de independencia y soberanía. Es todo eso, sin duda; pero en su origen no fue suficientemente enfática con relación a los derechos electorales. Una tarea constructiva paulatina ha permitido subsanar esa carencia.<sup>6</sup>

Valadés es conservador al calificar de “poco enfática” a la Constitución de 1917, en materia de derechos electorales. Prácticamente fue omisa, tan es así que el tiempo ha sido el mejor aliado de esta afirmación.

Las reformas constitucionales aprobadas con posterioridad son materia de la segunda parte del presente estudio. En estos 88 años que han transcurrido desde su promulgación en 1917, no sólo han subsanado, sino han logrado armonizar e integrar,

<sup>5</sup>Además:

<sup>a</sup>) Será democrático, *considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,*

<sup>b</sup>) ...”.

<sup>5</sup>Mario Melgar Adalid, “Comentario al artículo 3º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 118-123.

<sup>6</sup>Diego Valadés, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.

de manera vanguardista, en nuestra Norma Suprema, derechos, obligaciones, instituciones y prácticas que han logrado ubicar a México como una democracia constitucional. Tal y como se comentó en las primeras líneas de este trabajo, no existe nada definitivo, el fortalecimiento y consolidación de la democracia mexicana tiene todavía un trecho largo por andar; el concepto de asignaturas pendientes en esta materia forma parte de nuestra reflexión y trabajo diario.

Iniciemos pues el recorrido de los rasgos y perfiles de nuestra democracia constitucional a partir del texto original de 1917.

### *Soberanía*

La soberanía es el concepto central de cualquier Constitución, sin el cual carece de sentido el resto del texto constitucional. Esto obedece a que, como dice Kelsen: “la soberanía del poder del Estado significa lo siguiente: que el Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún otro orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal”.<sup>7</sup> No cabría pues hablar siquiera de una forma de gobierno (la democrática o cualquier otra) si no existiera un Estado como poder supremo, por estar subordinado a otro. Este es el primer significado de la soberanía que, como se verá enseguida, necesitará irse modificando para ser practicable.

Esto lo entendieron muy bien los autores del acta constitutiva y la Constitución de 1824, cuando en el artículo 3º de la primera, inmediatamente después de declarar en el 2º el principio de la independencia de la Nación Mexicana respecto de España y de cualquier otra potencia, establecieron lo siguiente:

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.

Este precepto contiene tres importantes elementos: 1. que el titular de la soberanía es la Nación; 2. que ésta puede adoptar la forma de gobierno que le resulte más conveniente, así como modificarla, y 3. que lo hará por medio de sus representantes.

En las Constituciones de 1857 y de 1917, subsiste en parte la fórmula original de la Constitución del 24, (el elemento 2 anterior, correspondiente a la adopción de la forma de gobierno) y, por otra parte, se introducen algunos cambios (en los elementos 1 y 3, por lo que se refiere a la titularidad de la soberanía y a la representación).

El cambio más importante es en cuanto a la titularidad de la soberanía, que pasó de la Nación, en la primera; al pueblo en las siguientes. Este cambio marca claramente el principio del tránsito hacia la significación democrática del concepto, identificado con el de la soberanía popular, que “no sólo era una palabra de nuevo cuño, significaba el

<sup>7</sup>Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, 1965, p. 133.

inicio de una nueva era, con el desplazamiento del poder de un solo hombre, el monarca, a la masa total de la comunidad; el pueblo. Esto ya no era el anónimo que nunca asistía a la estructuración del Estado, era ya una institución política, un elemento indispensable del Estado”.<sup>8</sup> La soberanía popular fue un concepto que pareció demasiado revolucionario a los constituyentes del 24, en ese momento más preocupados por transferir la titularidad de la soberanía del monarca español a la emergente Nación mexicana. En cambio en el Constituyente del 57 ya no tenía que enfrentarse con el problema de la independencia, y su liberalismo no encontró obstáculo alguno para asignar la titularidad soberana, ya no a la abstracción de “Nación”, sino a la concreción de “pueblo”.

El otro cambio menos importante pero no por ello poco relevante, fue el de sustituir el término de “representantes” como el vehículo para el ejercicio soberano (elemento 3 de la de 1824) por el de los “poderes...” tanto federales como estatales. La idea de fondo es la misma: en México, como en casi la totalidad de los regímenes democráticos del mundo, la democracia directa está erradicada a favor de la democracia representativa. El pueblo no puede adoptar, alterar o modificar su forma de gobierno en forma directa, sólo puede hacerlo a través de los Poderes de la Unión, “en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores...” (art. 41).

El artículo 39 constitucional es, por lo tanto, inseparable del 41 para entender el concepto integral de soberanía, esto es, ¿en quién radica?, en el pueblo, y ¿cómo se ejerce?, a través de quienes configuran los Poderes federales y locales.

Lo anterior, a su vez, implica también un desplazamiento del ejercicio de la soberanía, de su titular originario, el pueblo, a los representantes de éste. Desplazamiento que, aun cuando el artículo 40, también de ambas Constituciones (1857 y 1917) estableció la forma de gobierno: república, representativa, democrática y federal, necesariamente planteaba el problema sobre la forma y términos en que el pueblo elige a esos representantes, en los que tendrá que confiar el ejercicio de sus derechos soberanos. En otras palabras, el problema de la organización de las elecciones y con ello del sistema de partidos políticos. Pero esto ya no fue parte integral de la Constitución hasta que se inició en e 1977 el proceso de reformas político-electorales, tema de la segunda parte de este trabajo.

Mientras el pueblo se mantenga como el titular originario de la soberanía del Estado y el ejercicio de ésta sea por medio de sus representantes, la democracia constitucional necesariamente conduce a la ingeniería político-electoral, entendida como la forma en que participa el pueblo en la conformación de los poderes tanto federales como locales, por los que será representado. De esta manera, la metamorfosis del concepto original de la soberanía como poder supremo del Estado, hacia la organización y supervisión de las elecciones, federales, estatales y municipales, no significa otra cosa que la viabilidad práctica de un concepto originalmente abstracto, esto es, su materialización efectiva y concreta.

<sup>8</sup> Emilio O. Rabasa, *La evolución constitucional de México*, UNAM, p. 88.

## *Representación política y partidos*

En México, sufragio y partidos políticos forman un binomio indisoluble. Con ello, la representatividad colectiva se convierte en individual. Luego entonces, los sistemas representativos deben ofrecer garantías no sólo para proteger y respetar a las mayorías sino también a las minorías. Considerando que no es posible alcanzar consensos de toda una sociedad, en las decisiones que han de tomarse se aplica, precisamente, el principio de la mayoría. Esto no es otra cosa sino el reconocimiento formal —institucional— tanto de los derechos de las mayorías como los derechos de las minorías.

Las sociedades heterogéneas y complejas como la nuestra no podrían conducirse sin la representación política; este es el camino a través del cual el pueblo puede ejercer su soberanía, formar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones.

La eficacia de las democracias modernas representativas radica en que, hoy por hoy, son una forma viable para atender las necesidades de las mayorías, sin que eso represente la opresión de las minorías. Es por ello que resulta fundamental, en el marco de la democracia representativa, garantizar el respeto a las minorías dentro del marco normativo, así como ofrecer los canales institucionales a los grupos políticos y sociales para su participación y eventual representación en la toma de decisiones. Los grupos que cumplen tales condiciones legales para participar y representar intereses y tendencias son, indiscutiblemente, los partidos políticos, los cuales se constituyen como una de sus instituciones fundamentales.

En la Constitución de 1917, nada absolutamente se previó para materializar el ejercicio de la soberanía popular y de la representación política a través de elecciones en las que el voto ciudadano se convertía en la vía legítima para integrar los órganos del Poder público.

Una verdadera democracia constitucional, como la hoy vigente en México, no podía mantenerse ajena a la inclusión de los partidos políticos como agentes socializadores y constructores de la norma; a las instituciones electorales, en corresponsabilidad con los ciudadanos, como garantes de la aplicación de las leyes, de la legitimidad del sufragio y de la autoridad electa a través de éste; y, la ampliación del derecho al voto pasivo y activo a los hombres y mujeres.

México, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por ser un régimen de contiendas entre partidos políticos. El texto constitucional fue omiso hasta el año de 1963, cuando se da la “constitucionalización semántica”, al aparecer la figura de los diputados “de partido”.

La conceptualización constitucional de los partidos políticos —que los define como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del Poder público— no se eleva al texto de nuestra Ley Suprema hasta el año de 1977.

Los preceptos constitucionales relativos a la elección de representantes eran exclusivamente aquellos que definían cuáles eran los cargos de elección, el mecanismo de votación —constreñido a si la elección era directa o indirecta— duración del encargo

y representatividad en términos cuantitativos: por ejemplo, se estableció la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes, sin que en ningún caso pudiera haber menos de dos diputados por estado y uno por territorio; sin embargo, en el texto original de 1917, nada se previó sobre la forma de garantizar el ejercicio del voto de manera universal, libre y secreta; sobre la autoridad pública que se encargaría de velar por la autenticidad del sufragio y garantizar la organización de elecciones apegadas a derecho, ni mucho menos sobre los sistemas electorales a aplicarse para traducir los votos en escaños.

En el segundo apartado del presente estudio se revisará la evolución del artículo 41, correspondiente al Título Segundo, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado: “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, en el que precisamente se introducen los fines, derechos y obligaciones de los partidos políticos, así como la función estatal de organizar las elecciones, aspectos que logran materializar, dar forma y reglas a la soberanía popular y a la representación política a través del voto, de la actividad de los partidos políticos y de una autoridad del Estado mexicano.

### *Ciudadanía y sufragio*

A últimas fechas, los debates en torno a la ciudadanía en México han estado vinculados a la discusión en torno a la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma del Estado, la participación política y el pluralismo (étnico y cultural), además de la formación de una cultura política democrática y participativa.

El estudio de los numerosos movimientos sociales y las formas de acción colectiva con sus luchas recientes, enfocadas a la necesaria participación de la sociedad en los procesos de democratización, así como sus demandas por aumentar los controles sobre el poder del Estado, constituye uno de los estímulos mayores para el auge de las reflexiones sobre la ciudadanía en el México contemporáneo.

En el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a los ciudadanos mexicanos, se especifica quiénes tienen este estatus en nuestro país; los derechos, las obligaciones y la protección que brinda el Estado Mexicano. Específicamente, el texto vigente del artículo 34 establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: *I.* Haber cumplido 18 años, y *II.* Tener un modo honesto de vivir.

Los artículos 1º y 4º constitucionales establecen la igualdad de los individuos, tanto para ser sujetos de las garantías que prevé la Ley Suprema, como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, respectivamente. Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 4º, que se refiere a la igualdad jurídica de ambos sexos, fue introducido a la Constitución mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974 y su motivación fue el soporte primario del derecho a la seguridad familiar y

de la política poblacional. Rodolfo Lara Ponte, en sus comentarios a dichas reformas al artículo 4º constitucional, señala:

En cuanto a la declaración que consagra la igualdad del hombre y la mujer ante la ley,... se trata más bien de una declaración asociada con las instituciones republicanas y democráticas, en las que la participación igualitaria de varones y mujeres es indispensable, y constituye un elemento fundamental de justicia, ya que,... los contrastes entre hombres y mujeres en nuestra realidad nacional acusaban un desequilibrio respecto de la participación social de éstas, atribuible, entre otros factores, a leyes secundarias, federales y locales, que incluían para las mujeres —como se expresó en la Iniciativa de Decreto de Reformas y adiciones presentado en ese entonces por el presidente Luis Echeverría Álvarez— “... modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufren en la vida familiar colectiva”.<sup>9</sup>

Para la fecha en que se aprobaron las adiciones al texto del artículo 4º, las mujeres mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir ya eran sujetos del derecho al voto pasivo y activo, a partir de las reformas al artículo 34 aprobadas en 1953, es decir, el principio de igualdad entre las mujeres y los varones se aprobó 21 años después de que a las mujeres se les reconociera el derecho al voto. En síntesis, tampoco el texto original de 1917 previó, ni la igualdad entre ambos sexos, ni el derecho al sufragio de las mujeres. Se trataba entonces de disposiciones discriminatorias en donde el derecho al voto activo y pasivo estaba restringido a los varones quienes, adicionalmente, tenían que cumplir requisitos como el de la edad, sujeto a su estado civil.

Nada más ilustrativo que la exposición de motivos en la parte correspondiente al sufragio, contenida en el texto que el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, leyera ante el Congreso Constituyente durante la presentación de su Proyecto de Constitución, en el que manifiesta que para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, requería indispensablemente que tuviera como características ser general, libre y directo. De lo contrario se convertiría en un mero artificio para la imposición de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

El derecho al voto se estableció en la Constitución del 17 como universal, secreto y directo. Los mayores de edad, en principio, tenían derechos políticos, con lo cual se plasmaba la intención democrática de los constituyentes. Desafortunadamente, la intención no se tradujo en la verdadera universalidad del sufragio; la mujer siguió excluida de la base ciudadana electoral y se prohibió a los ministros de culto ejercer sus derechos de votar, ser votados y de asociación política. Otras restricciones se establecieron en lo que se refiere al voto pasivo, pues quedaron excluidos de él los mexicanos por naturalización y diversos requisitos de origen se establecieron, tanto en el nivel general como en el ámbito de las Constituciones de los estados, para limitar el derecho

<sup>9</sup>Rodolfo Lara Ponte, “Comentario al artículo 4º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 1147.

a ser votado para los distintos cargos. El ejemplo más conspicuo es el que establecía la necesidad de ser mexicano por nacimiento e hijo de mexicanos por nacimiento para poder aspirar al cargo de Presidente de la República.

La lucha incesante de las mujeres y de los jóvenes hizo posible que el Constituyente Permanente modificara el texto constitucional para incluir, como ya se dijo, a las mujeres como sujetos de voto y reducir la mayoría de edad a los 18 años. Asimismo, fue reducida, en reformas subsecuentes, la edad para aspirar a los distintos cargos de elección popular. También los requisitos adicionales para contender por algunos de estos cargos han sido flexibilizados, ampliando de esta manera la base ciudadana para votar y ser votados. Estas modificaciones a la Constitución fueron introducidas con posterioridad y se hará referencia a ellas en el segundo apartado de este estudio.

### *Instituciones*

El texto original de la Constitución de 1917 es omiso en cuanto al establecimiento de instituciones públicas con atribuciones de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Para identificar algún precepto constitucional que pudiera marcar el origen de la institucionalización de la función electoral, vale la pena analizar el artículo 5º. En el párrafo cuarto de dicho precepto, por primera vez se mencionan en la Constitución los derechos políticos, en el contexto de la prohibición de que los contratos de trabajo no podrán extenderse en caso de que afecten la pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

Asimismo, el párrafo segundo del mismo artículo 5º previó como servicios públicos obligatorios los cargos de elección popular, directa o indirecta, y como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. La Constitución de 1857 no contenía referencia alguna a los servicios públicos obligatorios; concretamente fue con la reforma al artículo 5º del 10 de junio de 1898 cuando se previó que podían ser obligatorias y gratuitas las funciones electorales, pero no se hacía referencia a la obligatoriedad de los cargos de elección popular.<sup>10</sup>

Consideramos de suma importancia las reformas al párrafo cuarto del artículo 5º constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, toda vez que se adicionó que serían retribuidas aquellas funciones (electorales o censales) *que se realicen profesionalmente* en los términos de la propia Constitución y de las leyes correspondientes. En el segundo apartado del presente estudio se hace un recorrido a través de las principales reformas constitucionales que dieron origen y base constitucional a la función estatal de organizar las elecciones, cuya competencia hoy en día corresponde a un organismo público autónomo que rige su actuación con base

<sup>10</sup> Manuel Lastra Lastra, "Comentario al artículo 5º", en *Los derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., pp. 9-26 y 330-332.

en diversos principios que garantizan la autenticidad del sufragio y la celebración de elecciones libres.

La constitucionalización de la función estatal de organizar las elecciones transitó de su absoluta omisión en el texto de la Constitución de 1917, en donde todo se dejaba en manos del Ejecutivo, a la institucionalización democrática de nuestras elecciones. En otras palabras, en el texto original no se incluyó mecanismo alguno para materializar la representación nacional a través del sufragio ciudadano. Treinta años más tarde, la organización de las elecciones seguía en manos del Ejecutivo, atribución concedida en leyes reglamentarias, pero en esa ocasión dicha responsabilidad se le adjudicaba al gobierno federal. No fue sino más de 70 años después, entre 1989-1990, cuando formalmente se estableció en el artículo 41 constitucional la creación de una autoridad en la materia. Es la primera vez en la historia de México en la que en nuestra Ley Fundamental se norma la institución garante del voto ciudadano y de la integración de los órganos de representación política.

### La formación histórica de la democracia constitucional mexicana

Fue el artículo 135 constitucional la puerta de entrada para las reformas específicas y las integrales referidas al final de nuestro primer apartado. Las condiciones sociales y políticas de la Nación, tanto como las del mundo que habita, fungieron como los detonadores. De hecho, durante más de 50 años, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, no hubo coalición gobernante ni administración sexenal que dejara de presentar alguna iniciativa que abonara en el camino de las reformas que han hecho posible la democracia constitucional mexicana contemporánea.

Es dicho artículo, el 135, el que señala con claridad que “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada” y establece el procedimiento para lograrlo. Bien cuidó el Constituyente que su obra quedara a buen resguardo; mayoría calificada en el Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales han de ser necesarias para modificarla. No obstante este alto grado de complejidad político-legislativa, la Constitución ha sido sometida a un intenso proceso de adaptación que la he vuelto norma dinámica, expresión, y a la vez, muchas veces propiciadora de cambios radicales en la sociedad, en la cultura y en la política mexicanas.

El espacio público de la democracia mexicana en ciernes no fue la excepción, muy por el contrario: múltiples reformas constitucionales y legales han hecho que los ámbitos históricamente imposibles de cubrir en el texto original del 1917 se atendieran con iniciativas diversas que finalmente han contribuido a la construcción de un régimen político donde el sufragio universal y efectivo, la representación pluralista, las instituciones democráticas y la aspiración a una ciudadanía plena han logrado carta de naturalización.

Distintos han sido los momentos propiciadores registrados y diferentes las reformas emprendidas. En algunos casos, la coyuntura histórica alentó iniciativas prácticamente revolucionarias, como en 1946, 1953, 1977, 1990 y 1996. En otras, la efervescencia

política o el franco asomo de signos de ingobernabilidad llevaron al sistema a replegarse en reformas de carácter conservador o francamente involucionista, como en algunos momentos de los años ochenta. Pero la tendencia ha sido franca: la Constitución, y con ella las leyes y las instituciones, se han ajustado, han reflejado y han propiciado, todo ello a la vez, la transformación democrática de la Nación.

### *La dinámica histórica de las reformas*

Para los propósitos analíticos de estas páginas bien pueden definirse en cuatro las etapas reformistas, y en dos la naturaleza de los tipos de iniciativas emprendidas para actualizar el marco constitucional y permitir la configuración de una democracia constitucional en el país. El siguiente cuadro procura sintetizarlas:

<i>Etapa</i>	<i>Tipo de reforma</i>	<i>Temática(s)</i>
Posrevolucionaria, de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946).	Específica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Regulación de procedimientos de poder y representación.</li> </ul>
Estabilidad posrevolucionaria. Entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972).	Específica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ampliación de derechos ciudadanos.</li> <li>•Ampliación de procedimientos de representación y consolidación del sistema de partido hegemónico.</li> </ul>
Crisis y transición (1977-1986).	Integral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Sistema de representación política.</li> <li>•Constitucionalización de partidos políticos.</li> <li>•Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales.</li> <li>•Apertura política en el Distrito Federal</li> </ul>
Liberalización democrática (1990-1996).	Integral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ampliación de derechos ciudadanos.</li> <li>•Sistema electoral. Ciudadanización, autonomía y profesionalización.</li> <li>•Condiciones de competencia.</li> <li>•Sistemas de partidos y representación política.</li> <li>•Democratización del Distrito Federal.</li> </ul>

En términos generales, puede afirmarse que las reformas constitucionales referidas bien reflejan las etapas históricas con las que la vida política en el país se fue estructurando en los años posteriores al movimiento revolucionario de principios del siglo pasado, fuente histórica originaria de nuestra Constitución.

A su vez, puede también señalarse que las reformas que reconocemos lo fueron de dos tipos: específicas, pues atendieron cuestiones concretas adicionando o modificando en formas distintas el texto constitucional, o bien integrales, pues alcanzaron a impactar

de manera general, sino es que holística, al sistema político o electoral-representativo en su conjunto.

En otras palabras y acorde con las ideas expuestas páginas atrás, la norma constitucional es una que a la vez ordena y da proyección a la vida nacional que regula como disposición suprema. De esta manera, las reformas constitucionales subsecuentes hubieron de dar cuenta tanto de los cambios que la sociedad iba experimentando como de las transformaciones que exigía su desarrollo.

### *La época posrevolucionaria de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946)*

Así, mientras la Nación mexicana reorganizaba su vida civil, económica y política, el Constituyente Permanente fue estableciendo las bases de un nuevo Estado: fuerte en su centralidad política y definido en un diseño institucional adecuado para la incipiente o de plano inexistente *polis* en la Federación y sus regiones.

Fueron los años del segundo cuarto del mil novecientos. En ese entonces México, como buena parte del mundo occidental y de la América Latina, asumió un perfil donde el Estado cobró una notoria centralidad en y para la vida social, cultural, económica y, naturalmente, política. Todo o casi todo pasaba por los conductos estatales y era sometido a la idea, entonces prevaleciente en países como el nuestro, de que el desarrollo era un estadio que podía procurarse con políticas públicas *ad hoc*, de corte keynesianas, y de índole expansiva y proteccionista a la vez.

Era un país y un mundo donde la sociedad adquiriría una novel notoriedad, señalada incluso por algunos como la “rebelión de las masas”,<sup>11</sup> en el que las corporaciones ocupaban el papel central, casi exclusivo, del espacio público y en el que las transformaciones culturales y la naciente interdependencia de las naciones necesitaba de países bien organizados y dispuestos.

Para ello, obviamente se requería de una ingeniería institucional propicia que la Constitución Política fue proveyendo a los Estados Unidos Mexicanos. El dilema no era entonces abrir los cauces de lo que ahora, casi un siglo después, llamamos un régimen democrático. El desafío era construir instituciones nuevas y eficaces para un país que estaba reinventándose en un contexto de trascendente transformación, no sólo en su dimensión política, sino también en su ámbito cultural, social, económico y en su inserción en el contexto internacional, por cierto sujeto a grandes reacomodos estratégicos que dieron cuenta incluso de dos guerras mundiales en el periodo.

En ese entonces era más urgente definir el sistema institucional indispensable, que incluso fue reconocido como necesidad y anunciado por la clase política a finales de los años veinte, en sustitución del régimen de caudillos prevaleciente. La tarea no sería sencilla, pues junto con las instituciones que regulaban la Constitución y las

<sup>11</sup> Nos referimos, obviamente, a la célebre obra del filósofo español José Ortega y Gasset, tan leído como mal interpretado.

leyes, había que establecer las reglas que dieran estabilidad al régimen político y con ello sentaran las bases para generar las expectativas económicas propiciadoras del anhelado desarrollo económico. A una y otra cosa se dedicó la clase política de la época, distribuida en una cantidad considerable de coaliciones posrevolucionarias que poco a poco fueron agrupándose en torno al nuevo sistema de ordenación política.

Fueron los años en los que se construyeron instituciones políticas clave para el país, como el presidencialismo y el partido hegemónico, pero también instituciones culturales como la Secretaría de Educación Pública en 1921, o económicas como el Banco de México en 1925. Algunas de ellas tuvieron un asidero explícito en la Constitución y otras, en cambio, tuvieron un carácter informal, no por ello menos institucionalizado. En todo caso, lo que el Constituyente Permanente procuró fue establecer las reglas generales de la operación completa del nuevo sistema posrevolucionario, naturalmente incluidas las políticas. A ello se dedicaron las reformas constitucionales y las modificaciones legales correspondientes.

Fue en el pronto año de 1918, inmediato posterior a la promulgación constitucional, cuando se establece la “Ley para Elecciones de Poderes Federales”. En ella se señaló el secreto del sufragio y se incorporaron los principios revolucionarios de no-reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio. Se consideraba como ciudadanos a varones mayores de 21 años de edad si eran solteros, o 18 años si eran casados, en pleno ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. Es pertinente mencionar nuevamente que la percepción del concepto *ciudadano* excluía a la mujer, al mismo tiempo que condicionaba la edad para los hombres a través de un requisito en su estado civil, a pesar de un señalado pretendido carácter universal en el sufragio.

Las escasas reformas constitucionales subsecuentes en el periodo partieron de la base de 1917 y la legal de 1918, para fijar las coordenadas en las que se organizó el poder presidencial y las formas de la representación política. Todas ellas tuvieron un carácter específico pues se orientaron a establecer o modificar disposiciones concretas, sin que ello sea en demérito de su importancia histórica.

En 1927 se inició el proceso reformista modificándose la duración del cargo de Presidente de la República a cuatro años y sin posibilidades de reelección en el periodo inmediato. También se amplió a un año el requisito de separarse del cargo público que eventualmente se ocupara, antes de la elección presidencial.

Para el año de 1933 se reafirmó el principio de no-reelección absoluta para Presidente de la República y gobernadores, mientras que los presidentes municipales, regidores, síndicos propietarios y legisladores federales y locales quedaron impedidos para ser reelectos de manera inmediata. La elección de diputados se realizaría cada tres años. Los gobernadores de los estados no podrían ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, aun cuando se separasen definitivamente de sus cargos. Asimismo, se estableció que en caso de falta absoluta, el Congreso, erigido en Colegio Electoral, nombraría al Presidente de la República —interino o sustituto— convocando en todos los casos a elecciones. En una reforma previa, en 1927 el periodo presidencial

se había ampliado a 6 años, mismo lapso que en 1943 se fijó también para los gobernadores de los estados.

Por su parte, en 1928 se redujo a siete el número mínimo de diputados en las legislaturas locales. Aquí la base de 60 mil habitantes, dispuesta en 1917, para elegir a un diputado propietario, se amplió a 100 mil. Cabe mencionar que esta cifra se amplió a 150 mil en 1942; a 170 mil en 1951; a 200 mil en 1960; a 250 mil en 1972, hasta que en 1977 se establecieron los diputados de representación proporcional o plurinominales, pasando de 100 a 200 en 1986, en adición a los 300 diputados uninominales.

De esta forma, en el periodo quedaron establecidas las reglas básicas de la representación popular en la República, al tiempo que se fijaron las condiciones fundamentales para el ejercicio y permanencia del Poder Ejecutivo, asunto que había originado múltiples controversias y francos enfrentamientos políticos e incluso armados.

*El periodo de la estabilidad posrevolucionaria;  
entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972)*

Diseñados y establecidos los parámetros básicos del entramado institucional y político del régimen posrevolucionario, hubo que darles proyección y ajuste con los nuevos tiempos y condiciones históricas. Ése es el periodo que corre de la década de los años cuarenta y hasta bien entrada la de los años setenta. Alrededor de 30 años, conocidos en México como de desarrollo estabilizador o del “milagro mexicano”.

Fue una época en la que México, junto con el mundo y la América Latina, conoció el momento propiciador de la post segunda guerra mundial y la reconstrucción europea y hegemónica del planeta. Tiempos en que la “guerra fría” estableció, junto con la coexistencia pacífica de las potencias, un marco global favorable a la demarcación de zonas de influencias estratégicas en las regiones del mundo, y de espacios económicos y políticos protegidos en los países.

Fueron los años del nacionalismo revolucionario en México, coincidente en el tiempo y en algunos rasgos con regímenes como el de Getulio Vargas en Brasil y de Juan Domingo Perón en Argentina, aunque en el caso de nuestro país la institucionalización y la existencia de un partido hegemónico con reglas claras para procesar los relevos del poder le dieron una estabilidad mayor, y lo diferenciaron del extremado personalismo característico de los casos sudamericanos. En esos años la representación política acabó por encauzarse en las organizaciones corporativas. No eran los representantes populares electos de manera directa los que llevaban a los cuerpos legislativos las demandas de sus representados, sino los dirigentes de las centrales obreras y campesinas, encuadradas en el partido oficial, las que organizaban y daban voz a las demandas sociales, al tiempo que garantizaban la condescendencia y disciplina de sus respectivos sectores respecto al régimen político.

Fue el momento histórico en el que el Estado posrevolucionario mexicano sentó sus reales y los agotó. En esos años, la economía mexicana creció como nunca antes

(y nunca después, hasta ahora), la sociedad se tornó de rural a urbana, la cultura migró de lo campirano a lo ciudadano y de lo tradicional a lo vanguardista e iconoclasta. Este periodo fue uno de enormes transformaciones que, a decir de dos historiadores ampliamente reconocidos, supusieron “cambios en la estructura social de México (...) que no tienen precedentes en la historia del país”.<sup>12</sup> Todo ello debía afectar al espacio público de la política y lo afectó.

El periodo se inicia con la reforma específica de 1946, cuya trascendencia es notable. En ella, se concibió a la democracia no sólo como estructura jurídica y régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Breve, pero radical, reforma que sitúa en un plano inédito hasta entonces a la vertebración de la democracia constitucional mexicana.

Si la democracia habría de ser un sistema de vida, la Constitución debería orientarse a procurarlo, estableciendo un muy amplio género de disposiciones orientadas a la regulación de los procedimientos políticos, pero también a las condiciones sociales y hasta económicas que las hicieren posibles. De esa pretensión aspiracional normativa y de su subsecuente discusión política aún no salimos, ni quizá lo haremos jamás, dada la elevada pretensión del enunciado constitucional.

Pero por lo pronto, con semejante faro se han guiado las reformas posteriores orientadas no sólo al ámbito estrictamente político de los procedimientos del Estado, sino también a zonas sensibles de la Nación como su pluriculturalidad y el anclaje originario de sus pueblos indígenas, tanto como la protección de los derechos humanos y el acceso a la información pública por parte de sus ciudadanos o los mecanismos de planeación democrática y rectoría estatal.

Con esta reforma se inicia un periodo de cambio constitucional y legal en el país que, como ya se adelantó, habría de definir el rostro de sus procesos políticos y electorales hasta bien entrada la década de los años setenta. De hecho, puede insistirse en que esta reforma y sus implicaciones políticas acompañaron todo el proceso económico y social que le significó al país una intensa etapa de industrialización, un acelerado proceso de urbanización y un significativo cambio social y cultural que daría lugar a la expansión de la denominada “clase media”, con todo y sus ímpetus y reclamos modernizadores.

Como se verá a continuación, en estos años se establecen, con sus determinantes y limitantes históricas, modificaciones relevantes para la universalidad del voto al consagrarse el sufragio femenino, la ampliación de la base ciudadana con la reducción de la edad necesaria para ejercer el voto activo y pasivo, la conformación de un sistema de partidos, así como para la institucionalidad democrática, con la creación legal de un registro nacional de electores, instrumento indispensable para la operación de procesos electorales modernos y legítimos.

<sup>12</sup>Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991, p. 206.

## *La ampliación de los derechos ciudadanos*

Dos asuntos destacan en estas reformas específicas: la ciudadanía reconocida a las mujeres y la correspondiente consecución de su voto activo y pasivo, y la ampliación de la edad ciudadana que otorga un mayor margen al voto activo y pasivo de los jóvenes. Como se estimará, nos referimos a dos reformas que daban cuenta y posibilidades de mayor expresión a una sociedad que se iba haciendo más compleja, plural y moderna; donde los espacios públicos reservados antaño a los varones adultos fueron cediendo su lugar a mujeres que comenzaban a poblar con mayor beligerancia los ámbitos social, laboral, cultural y luego político, junto con la emergencia de una población crecientemente infantil y juvenil. Todo ello, al tiempo que se expandía una clase media urbana más ilustrada que, como siempre, habría de reclamar para sí mayores espacios de representación y participación.

En 1947, se otorga el derecho de voto a la mujer en las elecciones municipales, lo que representó un gran paso hacia la universalidad efectiva del voto en el país. Es en 1953, sin embargo, cuando se asienta la igualdad jurídica ciudadana del hombre y la mujer al concederles expresamente a ambos el carácter de ciudadanos de la República.<sup>13</sup>

Las reformas del 1947 al artículo 115 y la posterior del 1953 a los artículos 35 y 115 constitucionales abrieron en definitiva la puerta para lo que entonces seguía siendo un tema de gran controversia: el voto activo y pasivo de la mujer. Frente a una lucha femenil de décadas, sobre todo localizada en espacios locales de diversas regiones del país, y aun frente a la resistencia de grupos de interés y presión de gran peso, la Constitución fijó en su referido artículo 35: “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos...”

Más tarde, a finales de la década de los sesenta, se realizarían las reformas constitucionales que darían mayor espacio de participación y representación a los jóvenes. Tampoco estas iniciativas se dieron sin un contexto histórico propiciador. Desde los años cincuenta, y sobre todo en los sesenta, la sociedad mexicana experimentó trascendentales cambios, entre ellos el definitivo proceso de su urbanización, el crecimiento casi explosivo de su población y la expresión de pautas culturales mucho más liberales que el régimen político que las intentaba controlar.

Pero más aún: de manera sincrónica con otras sociedades del orbe, los últimos años del 1960 conocieron la efervescencia de movimientos juveniles de enorme impacto en la cultura, la sociedad y la política nacionales. El conocido movimiento estudiantil de 1968 y su criminal represión el 2 de octubre son una buena referencia al tipo de

<sup>13</sup> En 1937 el presidente Cárdenas promovió una reforma constitucional para otorgar el derecho al voto a las mujeres en las elecciones federales. La iniciativa se aprobó en el Congreso de la Unión y en la mitad más uno de las legislaturas locales, con lo que se cumplía el requisito para la reforma constitucional. Empero, debido a las circunstancias políticas de la época, el Congreso de la Unión no hizo el recuento de las aprobaciones en las diputaciones de los estados y no se hizo la declaratoria de reforma constitucional, con lo que el voto femenino se mantuvo como aspiración. Las reformas de 1947 y 1953 se hicieron sin tomar en cuenta el proceso inconcluso de 1937.

condiciones prevalecientes que reclamaban la apertura de los espacios políticos y la inclusión en ellos de parte de sectores juveniles.

De esta forma, el 22 de diciembre de 1969, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la nueva redacción del artículo 34 constitucional que entonces disponía como requisito para adquirir la ciudadanía el “haber cumplido 18 años”, superando las restricciones de la anterior redacción que establecía “haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son”.

Pero la ampliación del derecho político pasivo de ser votado quedaba aún reservado a aquellos ciudadanos que hubiesen cumplido los 25 años, en el caso de las elecciones para diputado y los 35 años para las elecciones de senadores. No fue hasta 1972 cuando se reduce la edad para ser candidato a diputado, pasando de 25 a 21 años; y la edad para ser candidato a senador que de 35 se fija en 30 años.

### *La ampliación de los procedimientos de representación y la consolidación de sistema de partido hegemónico*

Junto a estas reformas inclusivas y aperturistas de alcance social, en este periodo el sistema constitucional posrevolucionario conoció otra reforma específica de la mayor trascendencia para la vida política de la Nación: la creación de los diputados de partido y, con ello, el origen de la representación pluralista en el Congreso de la Unión y, posteriormente, en los congresos locales de la Federación.

Como se ha indicado antes, hasta el año de 1963 la representación política de la soberanía popular en el Congreso de la Unión se configuraba con la elección de dos senadores por cada entidad federativa y un diputado por cada determinada cantidad de habitantes a representar. Después de la base de representación de un diputado por cada 60 mil habitantes que disponía el texto constitucional del 1917, dicha proporción se amplió hasta 200 mil en 1960.

Con el paso de los años y las décadas, como se referirá más adelante, dicho sistema de representación se ha ido ampliando y haciendo más complejo hasta el punto de asentarse en un sistema mixto que modera la sobrerrepresentación legislativa e impacta al conjunto del esquema bicameral.

Fue con la reforma al artículo 54 constitucional en 1963 que el sistema de representación comenzó su transformación cualitativa para dar paso no sólo a una mayor representación de *habitantes*, que después serían acotados por *ciudadanos* inscritos en un padrón electoral, sino también para permitir una mejor representación de la creciente pluralidad política de la sociedad. La nueva norma disponía que “todo partido político nacional, al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos”. Al mismo tiempo la nueva redacción constitucional limitaba el derecho a obtener representación a través de los diputados de partido a la condición de que el partido respectivo no lograra la mayoría de votos en 20 o más distritos electorales.

Años después, en 1972, una nueva reforma constitucional específica incluye la disminución al uno y medio del porcentaje de la votación total para tener derecho a diputados de partido y se aumenta a 25 el número de diputados por cada medio por ciento de los votos obtenidos. En la reforma de ese año, el término “votos obtenidos” se sustituye por el de “votos emitidos”.

Esta disposición, que experimentaría adecuaciones sucesivas con el paso del tiempo hasta llegar a la figura de diputados de representación proporcional en 1977, e incluso después, le permitió a la Constitución corresponderse con las nuevas circunstancias de la política nacional, a las que dio un nuevo marco de desarrollo.

Los diputados de partido permitieron una representación política legislativa que la realidad política del país y sus regiones no permitía de otro modo. Después del periodo inmediatamente posterior al proceso revolucionario, el sistema político resultante se organizó sobre la base de una imperiosa necesidad centralista que vio su forma de realización ideológica y práctica en la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929) que dio origen al Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y después al Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946).

Todo o casi todo en la política del país cabía y podía haber dentro de esta estructura partidaria que, junto con el presidencialismo, se convirtió en la piedra de toque sobre la que descansaba el funcionamiento de los procesos políticos que regulaba el Estado y normaba la Constitución. En el extremo, la Nación entera debía sentirse representada en esta construcción partidaria. Sin embargo, las propias luchas internas dentro del sistema imperante y la expresión de otras opciones incluso partidarias requerían de una modificación a las reglas de operación de la vida política nacional que encontraron asidero, precisamente, en la reforma constitucional del artículo 54 en 1963.

De esta necesidad histórica dieron cuenta, por ejemplo, las discutidas elecciones presidenciales de 1940 y 1952 en las que los candidatos Juan Andreu Almazán y Miguel Henríquez Guzmán, ambos generales, quienes disputaron con gran intensidad la Presidencia a los candidatos “oficiales”. Pero también ello se acreditó con el reforzamiento que se otorgó al incipiente sistema de partidos en el que, junto con el partido de la revolución, concurrían formaciones partidarias históricamente opositoras, como las que representaban el proscrito Partido Comunista de México, creado a finales de los años veinte, y el beligerante Partido de Acción Nacional (PAN, 1939) o los funcionales Partido Popular (PP, 1948) que después se transforma en Partido Popular Socialista (PPS, 1960) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, 1954).<sup>14</sup>

A partir de la elección de 1964, con los diputados de partido, se lograba, a la vez, ampliar los cauces de la vida política de la Nación y avanzar en la funcionalidad de un sistema político donde la hegemonía de las coaliciones gobernantes y su partido político encontraban un contexto adecuado para su realización:

En términos de los efectos inmediatos del sistema de diputados de partido, las reformas electorales de 1963 parecen muy exitosas. Satisficieron las demandas de una oposición

<sup>14</sup> Una obra ya clásica en el estudio de esa etapa, en la que se pueden encontrar datos de cómo la reforma de 1953 impactó en el crecimiento de los diputados provenientes de partidos de oposición, en Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.

exhausta electoralmente, la cual pronto asimiló el cambio y se preparó para jugar bajo las nuevas reglas. Las diputaciones de partido ofrecieron un incentivo atractivo para las dirigencias nacionales de los partidos de oposición para que presentaran candidatos e hicieran campañas en tantos distritos como les fuera posible. Bajo las nuevas reglas electorales, había 20 escaños en juego, y para obtenerlos cada voto contaba, incluso si los candidatos individuales no ganaban la mayoría en sus distritos. Los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 1964 mostraron que la reforma había comenzado a funcionar inmediatamente después de su puesta en vigor. Los candidatos opositores emergieron en cada distrito electoral. La siguiente elección legislativa confirmó la nueva tendencia que las diputaciones de partido imprimían en los partidos de oposición. Las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados habían atraído habitualmente menos candidatos de oposición; sin embargo, en 1967 no hubo un solo escaño que no fuera disputado. El incentivo provisto por las diputaciones de partido probó ser lo suficientemente fuerte para garantizar que los distritos uninominales tuvieran otra opción distinta al candidato del partido incumbente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados. (Nacif, 1996: 18)

### *Crisis y transición (1972-1990)*

Pero todo este esquema de ordenación política que resultó altamente funcional durante décadas, entró en crisis con el arribo de la década de los setenta, con un prolegómeno especialmente intenso: el movimiento estudiantil de 1968. De hecho, puede afirmarse que entró en crisis todo el sistema societal adoptado en México durante el periodo posrevolucionario. Fue una crisis que maduró durante los años setenta y se expresó con gran intensidad durante los ochenta, conocida para América Latina por los economistas como la “década perdida”, dado que en esos años la región experimentó un crecimiento económico con tasa cero.

En el mundo, los años setenta comenzaron con el rompimiento en 1971 del esquema de cambio financiero adoptado en Bretton Woods al término de la segunda guerra mundial, que fijó el patrón oro con el dólar estadounidense, con el que se habían normado hasta entonces los intercambios occidentales del sistema financiero; y con la crisis del petróleo en 1973, que dio origen a la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) y al registro de poco menos de una década de alza continua en los precios del principal producto de exportación mexicano.<sup>15</sup> Poco después vendría la derrota de las tropas norteamericanas en Vietnam (1975) y la renuncia del presidente estadounidense Richard Nixon con motivo del escándalo de *Watergate* (1977), ello enmarcado por el golpe militar contra el presidente Salvador Allende en Chile (1973) y el triunfo de la insurrección sandinista en Nicaragua (1979), entre otros sucesos destacables.

En México, los años setenta arribaron con una nueva y temprana represión estudiantil el jueves de Corpus del 10 de junio de 1971; con la aparición, reproducción

<sup>15</sup> Para una revisión exhaustiva de este contexto y, en general, para una revisión del contexto histórico en el que transcurre este periodo y el subyacente proceso de cambio político en México debe consultarse: Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.

y agregación de grupos guerrilleros en zonas rurales, pero también urbanas; con el registro en 1976, por primera y única vez en la historia posrevolucionaria, de un solo candidato presidencial; y con un también inédito enfrentamiento de la coalición política gobernante con grupos destacados del sector empresarial, acompañado de una manifiesta erosión del control corporativo ejercido por el partido hegemónico a través de sus centrales obreras y organizaciones populares. Fueron los años en los que se gestó y se desarrolló una verdadera disputa por la Nación.<sup>16</sup>

Como ocurrió al inicio del periodo anterior, la suma de todos estos factores de cambio propició, y quizá reclamó, ajustes en la vida política de la Nación que se expresaron y potenciaron con las reformas integrales que la norma superior de la Constitución experimentó a finales de los años setenta y hasta finales de los ochenta.

No parecía ser tiempo ya para reformas específicas. El agotamiento de todo un modelo de desarrollo adoptado y seguido durante décadas reclamaba una iniciativa de mayor alcance. Ya no había condiciones nacionales ni internacionales para preservar con algunos cambios todo un esquema basado en la centralidad casi exhaustiva del Estado, y la operación en su interior del presidencialismo mexicano y su partido hegemónico, como se conocía hasta entonces. Era necesario emprender una reforma integral que sentara y proyectara las nuevas bases de funcionamiento del sistema político mexicano.

A ese propósito se orientaron las reformas emprendidas desde 1973 y particularmente en 1977 y 1986. En resumen, pueden señalarse cuatro como sus ámbitos de aplicación material: 1. la constitucionalización de los partidos políticos; 2. la transformación del sistema de representación política, 3. el inicio de la jurisdiccionalidad político-electoral y la, entonces, afirmación de la rectoría gubernamental de sus procesos, y 4. el también inicio de la democratización del Distrito Federal. Al final y como podrá apreciarse, las reformas emprendidas en este periodo tuvieron un claro resultado aperturista, no exento de matices contradictorios, y abonaron a favor del proceso de liberalización y transición política experimentado en la década de los años noventa.

### *La constitucionalización de partidos políticos*

En el año de 1972, una nueva reforma constitucional específica disminuyó el porcentaje de votación que se exigía a los partidos políticos para asignárseles los denominados “diputados de partido”, quedando en un y medio por ciento, porcentaje que permitió una mayor representación de partidos minoritarios dentro del Congreso. De este modo los espacios de la oposición aumentaron, pues anteriormente el número máximo de diputados de partido era de 20 y con esta reforma se aumentó a 25.

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral. En ella los partidos políticos eran referidos de la siguiente forma:

<sup>16</sup> Un libro de referencia obligada para estudiar las coordenadas de este momento histórico es, precisamente: Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política ...concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

Esta reforma legal fue el antecedente de lo que vendría poco después: la constitucionalización de los partidos políticos, con la que se fijaba en la Norma Suprema Constitucional su naturaleza y el orden jurídico que les da forma y los regula.

No hay que olvidar que el texto original de la Constitución de 1917 no incluyó la denominación de “partido político”. El artículo 9º de la Constitución de 1917 se refería exclusivamente, y como una garantía individual, al derecho de asociación política. Fue hasta la ya mencionada reforma constitucional específica de 1963, que se incorporó a la Constitución la referencia a los partidos políticos, en ese entonces vinculándolos con la referida figura de los “diputados de partido”.

Es entonces que en el año de 1977 se lleva a cabo una nueva reforma trascendental, similar por sus alcances a la anterior del año 1946 y a la posterior de 1996. En efecto, el 6 de diciembre de 1977, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se agrega al texto del artículo 41 constitucional cinco párrafos, conteniendo en síntesis lo que a continuación se cita:

- “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.
- “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.
- “Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las reformas y procedimientos que establezca la ley”.
- “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

De esta forma, la Constitución y el Estado con ella, reconocen el estatus jurídico de los partidos políticos, cuya carta de naturalización en la vida política había cobrado ya vigencia y cuyo primer reconocimiento se había producido con la reforma constitucional de 1963. A partir de ese momento, los partidos políticos estarían inscritos en un marco constitucional que en ese entonces les reconocía su carácter de entidades de interés público que, por tanto, tendrían acceso a diversas prerrogativas que poco a poco se fueron

ampliando; les aseguraba su papel central en la conformación de los poderes públicos y los espacios de representación política; les disponía de un acceso permanente a los medios de comunicación social y no únicamente durante los procesos electorales; y les potenciaba su carácter nacional e integrador al establecer explícitamente su derecho para participar en los comicios estatales y municipales.

### *Los cambios en el sistema de representación política*

Al mismo tiempo que consagró el reconocimiento constitucional de los partidos, la reforma de 1977 introdujo un cambio fundamental en la integración del sistema de representación federal. Con esta reforma desapareció el esquema de “diputado de partido” de 1963, y se dio lugar a un sistema mixto con dominante mayoritario. Junto con el sistema de mayoría uninominal, por cada uno de los distritos electorales en el país, se estableció la elección de diputados por el sistema de representación proporcional; a cada partido le correspondería un número determinado de diputados en función de la votación que obtuviese, señalándose para este propósito la división del país en circunscripciones y registrando cada partido listas específicas por circunscripción.

La ley fijaría el procedimiento específico de asignación, aunque el artículo 54 constitucional precisaba: que para beneficiarse de este régimen de representación los partidos debían tener como mínimo uno y medio por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en por lo menos cien distritos electorales postulando candidatos a diputados por mayoría relativa y no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Era hasta entonces cuando, los partidos que cumplían los tres requisitos mencionados, obtenían el número de curules en la Cámara de Diputados que les correspondía según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

Era un sistema mixto porque combinaba ambos criterios de elección y era predominantemente mayoritario, porque el mayor número de diputados en el Congreso debería provenir de la elección por mayoría en los distritos. En consecuencia de lo anterior, se establecía una demarcación territorial nacional de 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el sistema de listas regionales para los diputados de representación proporcional cuyo número total se fijó en 100.

De esta forma, con las respectivas modificaciones a los artículos 52 y 54 constitucionales, la Cámara de Diputados migró a una composición de 400 representantes: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En los hechos, la reforma implicaba elevar en 100 el número de escaños disponibles para los partidos de oposición, pues históricamente el PRI obtenía con regularidad más de 60 constancias de mayoría en cada elección federal, con lo que quedaba prácticamente excluido de la representación proporcional.

Con ello, comenzaría la adopción de diversas medidas legislativas que paulatinamente fueron acotando la conformación de mayorías en el Congreso y dando origen al fenómeno político que se ha dado en llamar de gobiernos *divididos* o *compartidos*, y que consiste en la aparición de equilibrios camarales y la presencia mayoritaria de un partido en el Poder Ejecutivo pero no así en el Legislativo.<sup>17</sup>

De igual forma, en 1977 se modifica el artículo 115 constitucional para federalizar este nuevo esquema de representación y establecer la proporcionalidad también en la integración de las legislaturas locales y ayuntamientos.

La reforma de 1977 tenía objetivos políticos claros. Era necesario crear condiciones para encauzar las nuevas demandas sociales a través de mecanismos legales y pacíficos. La ampliación de la representación tenía un objetivo democrático expreso e iba más allá de un simple intento de liberalización.

Lo que resulta único en los cambios en las instituciones electorales introducidos en 1977 es que fueron pensados en prosecución de ciertos efectos sobre los comportamientos no institucionales de los grupos radicales. El gobierno justificó las nuevas regulaciones electorales como una medida preventiva, dirigida a mitigar la amenaza de violencia social esgrimida por movimientos políticos que, no teniendo acceso a los comicios, se encontraban limitados a la acción política no electoral y clandestina. Se pretendía utilizar los incentivos institucionales para reorientar las actividades revolucionarias de minorías radicales hacia el menos amenazador objetivo de buscar puestos de elección popular... Así, la reforma política de 1977 se presentó como un esfuerzo institucional para incluir a estos movimientos y propiciar su participación en la política electoral y partidista. Aparentemente, la iniciativa alcanzó su objetivo. Cierta número de organizaciones de la izquierda revolucionaria fueron “incorporadas al sistema”, en la medida que se les concedió el reconocimiento legal como partidos y comenzaron a registrar candidatos a la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1979. (Nacif, 1996: 21)

En 1986 una nueva reforma constitucional amplía a 200 los diputados de representación proporcional en adición a los 300 diputados de mayoría relativa y fija nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales, todas ellas reglamentadas en la ley de la materia.

En síntesis, los cambios introducidos en 1986 consistieron en la modificación al artículo 52 según la cual se aumentó de 100 a 200 diputados de representación proporcional, con lo cual la Cámara se pasaba a integrar con 500 diputados; y la reforma al artículo 54 con la que la asignación de diputados de representación proporcional se volvió posible para todos los partidos políticos, eliminándose la restricción de no obtener un determinado número de constancias de mayoría distritales y fijándose, en cambio, un número máximo de 350 curules a obtener por ambos principios por cada partido político.

<sup>17</sup>Un ensayo fundamental para el estudio de este fenómeno en México se encuentra, en Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

## *Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales*

Las reformas constitucionales de 1977 y 1986 también se dedicaron a otros dos aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema político, llevando a la Constitución disposiciones superiores sobre: la calificación de la validez de las elecciones y la correspondiente solución de controversias, y la rectoría gubernamental de todo el proceso, en su fase administrativa.

En la reforma de 1977, la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso continúa en la potestad de cada Cámara, pero se dispone en el artículo 60 constitucional que en el caso de la Cámara de Diputados se integraría un Colegio Electoral constituido por 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 presuntos diputados de representación proporcional, haciendo con ello congruente el esquema de autocalificación con el de integración por sistema mixto. De igual forma, se encomendaba a la Comisión Permanente del Congreso la calificación de la elección de senadores por el Distrito Federal.

Por su parte y ante las eventuales controversias electorales, en 1977 se acepta la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo con ello el antecedente de lo que después sería el amparo constitucional de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Pero esta inclusión, sin duda innovadora, tendría acotaciones importantes: los partidos podrían hacer valer el recurso de reclamación en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero la eventual resolución de la Suprema Corte tendría sólo efectos declarativos, no vinculatorios. Por otro lado, la nueva redacción del artículo 97 constitucional disponía la facultad de la Suprema Corte de Justicia para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”, con lo cual se sujetaba la acción jurisdiccional al hecho de que el proceso electoral en su conjunto quedara en duda.

En 1986 se modificaron sustancialmente los términos de lo dispuesto en 1977. En ese año se establece que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, y no sólo los 100 presuntos diputados previstos en 1977. Al mismo tiempo, se determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se instalara con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, así como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

Con relación a la naciente jurisdicción electoral, la reforma de 1986 dio inicio a la creación de un sistema institucional autónomo al derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y crear un Tribunal de lo Contencioso

Electoral, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo.<sup>18</sup>

Por otra parte, el último párrafo del nuevo artículo 60 de la Constitución introdujo un elemento destacable: se precisó que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondía al Gobierno Federal y a la ley reglamentaria fijar la corresponsabilidad de los organismos electorales, los partidos y los ciudadanos.

Este es un dato de la mayor importancia, pues parece una respuesta de autocontención o franco atrincheramiento ante la emergencia de una sociedad civil y política cada vez más beligerante, cuyas expresiones en la movilización social después de los sismos de 1985 y en la resistencia civil en el norte del país ante los que se consideraban elecciones locales abiertamente fraudulentas, parecían anticipar los fuertes movimientos partidarios opositoristas de finales de la década de los ochenta. Con esta rectoría gubernamental, que no estatal, de los procesos electorales federales se establecía, en los hechos, un control político partidista de gran calado sobre los procesos políticos de una sociedad que experimentaba todo el peso de una crisis económica y política de enormes proporciones.

### *La apertura política en el Distrito Federal*

En el periodo de las décadas de los setenta y ochenta, también se adoptaron dos reformas que de alguna manera quedaron pendientes, aunque con distinto destino: nos referimos a la adopción de las figuras de referéndum e iniciativa popular en la reforma de 1977 y a la reforma política del Distrito Federal emprendida en 1986, y que después sería retomada en la década de 1990.

En 1977, el referéndum y la iniciativa popular fueron incluidas en el artículo 73 constitucional, restringiendo su aplicación a lo relativo a la legislación que respecto al Distrito Federal dispusiera el Congreso de la Unión, por lo que a la letra se estableció: “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Por su parte, la reforma de 1986 dispuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicha Asamblea estaría integrada por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 de representación proporcional, conforme a la norma federal adoptada desde 1977. Al igual que las Cámaras de Diputados y Senadores, la Asamblea se constituiría en su momento en calidad de Colegio Electoral con el propósito de calificar la elección de sus integrantes. El artículo 73 constitucional fijó sus facultades en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, todo ello sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, que se reafirmó como órgano legislativo para el Distrito Federal.

<sup>18</sup>Un estudio exhaustivo de la evolución experimentada en el país en materia jurisdiccional electoral se encuentra en Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.

## *Liberalización democrática (1990-1996)*

Los primeros años de la década de 1990 habrían de marcar una nueva etapa de intensos cambios constitucionales y reglamentarios que abonaron a la ampliación de la vida democrática en el país y a la consolidación de su expresión constitucional normativa, tema materia de esta disertación.

De hecho, durante el primer lustro de la década, se hizo énfasis en una circunstancia histórica acreditable desde finales de los años setenta: cada elección federal se llevaba a cabo al amparo de un ordenamiento legal reformado y bajo la administración de una autoridad electoral distinta, bien porque se formaba un nuevo órgano o bien porque su integración variaba sustantivamente, como fue el caso del Consejo General del recién creado Instituto Federal Electoral.

Al iniciar la década de los noventa el país se encontraba con una noticia fundamental: todo el sistema político creado en el régimen posrevolucionario había llegado definitivamente a su fin, a lo que por cierto habían contribuido notablemente las reformas constitucionales del periodo anterior. En un renovado ejercicio de homeóstasis política, el sistema debía adecuarse para dar curso a las nuevas circunstancias históricas que reclamaban abrir causas suficientes a la nueva pluralidad política, a la expresión de fuerzas partidarias ampliamente beligerantes que iban tomando cada vez más espacios en los niveles locales y nacionales de representación política. También había de prepararse para revertir los signos de deterioro del tejido social e institucional que se estaban suscitando a la par del paulatino pero sostenido cambio de régimen político.

De esta forma, la década de los noventa conoció sucesivas reformas constitucionales y legales que modificaron de manera integral y radical el ámbito de la vida político-electoral de la Nación, y abonaron definitivamente a su democratización.<sup>19</sup>

### *El sistema electoral; ciudadanización y autonomía*

En las reformas de los años noventa, se precisó que la organización de las elecciones en México es una función estatal, superándose la adscripción gubernamental que había dispuesto la reforma de 1986. Un aspecto del todo relevante es que en la reforma de 1990 la disposición constitucional referida a la organización de las elecciones federales pasó del artículo 60 al artículo 41, con lo que los procesos electorales se vinculan orgánicamente con el ejercicio de la soberanía nacional y, con ello, se abona en el carácter democrático y popular —ciudadano de su práctica.

Sin embargo, la centralidad normativa y operativa de los procesos electorales al inicio de la década, continuaba bajo la égida del gobierno federal. En 1990, se estableció que dicha función sería ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la

<sup>19</sup>Una referencia fundamental en el estudio de este periodo y su contexto histórico, es Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

participación de los partidos políticos y a través de un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y el profesionalismo. El IFE contaría con un Consejo General como máximo órgano de gobierno, que sería presidido por el Secretario de Gobernación.

Al mismo tiempo, la reforma de ese año estableció un tribunal autónomo para conocer las impugnaciones, se definieron nuevas bases para la elección y asignación de los diputados plurinominales y se fijó como obligación del ciudadano inscribirse en el Registro Federal de Electores, con lo que las elecciones contaron con una instancia jurisdiccional propia y un instrumento moderno e indispensable para su eficaz organización.

Con una nueva reforma en 1993, se dispuso que la declaración de validez de las elecciones correspondiese en cada distrito y en cada estado, así como en el país para las listas plurinominales, al organismo previsto en el artículo 41 como autoridad administrativa: el Instituto Federal Electoral. Las impugnaciones procederían entonces ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, siendo definitivas e inatacables las resoluciones emitidas sobre la calificación de las elecciones de diputados y senadores. A su vez, el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales se sujetaría a lo dispuesto por la ley.

En el año siguiente de 1994, México se encuentra con hechos inéditos e insólitos en la época posrevolucionaria: el 1 de enero se registra un levantamiento indígena en el estado de Chiapas y el 23 de marzo es asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, al finalizar un evento proselitista en la fronteriza ciudad de Tijuana. Estos hechos están enmarcados por diversos actos de violencia que no correspondían en forma alguna con la dinámica de la vida política en el país y menos en circunstancia tales en que coincidieran con pocos meses de distancia.<sup>20</sup>

Era urgente un nuevo arreglo político en el país y una decisión clara de las fuerzas políticas por encontrar un cauce institucional que evitara un deterioro irreversible de la vida nacional. En ese marco, los partidos políticos y el gobierno federal signan un pacto político nacional, tras del cual se produce una nueva reforma electoral, constitucional y legal, antecesora directa de la reforma integral radical del 1996, con el que más adelante termina este estudio.

En ese año de 1994 se da lugar a la figura de los consejeros ciudadanos, como integrantes del órgano superior de dirección del IFE. Esta figura es clave en el proceso de ciudadanización y autonomía del órgano electoral federal, misma que poco a poco habría de irse replicando en las legislaciones y en el diseño institucional de los procesos electorales estatales en la República. El consejero ciudadano sustituye a la figura del consejero magistrado y se conforma como el antecedente del posterior Consejero Electoral.

<sup>20</sup> Con una proximidad de escasos meses, habían sido asesinados también el Obispo de Guadalajara y el Secretario General del Partido Revolucionario Institucional.

Su principal característica, que se establece también como su principal virtud, es la de ser, precisamente, ciudadanos. Ya no se esperaba de los consejeros su carácter experto en la materia, aunque se siguen estableciendo conocimientos y experiencia previa como requisito de elegibilidad. Ahora se prefiguraba un perfil de ciudadanos independientes que le permitieran a la autoridad electoral conducirse con un criterio propio y plenamente autónomo. Por ello, en ese mismo acto legislativo se decide que los partidos políticos, que para entonces ya contaban con una representación y participación equitativa, concurren al órgano de gobierno electoral con voz pero sin voto, como lo harían también los representantes del Poder Legislativo.

Los consejeros ciudadanos habrían de ser electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados y a propuesta de las fracciones parlamentarias, como ocurriría con la sucesora figura de los consejeros electorales pero a diferencia de los antecesores consejeros magistrados, que eran designados a propuesta del Presidente de la República.

La autoridad electoral comenzaba así a establecerse como una institución de Estado y a quedar en manos de ciudadanos no sujetos a una dependencia orgánica con los partidos políticos y sus gobiernos.

Con este antecedente, llega la reforma electoral de 1996, orientada al aspecto electoral y previa a las elecciones de julio de 1997. Es ella una de las reformas constitucionales más amplia en la historia del país, por el número de artículos que se modifican, sólo superada por la de diciembre de 1994 en materia sobre seguridad pública y justicia.

En la reforma de 1996 se suprimió la participación del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral, quedando integrado su Consejo General por el consejero presidente, ocho consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y el Poder Legislativo, quienes concurren con voz pero sin voto, como se ha referido antes. De igual forma, se incorpora a los servidores públicos del IFE al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, considerando como sujetos de juicio político al consejero presidente, a los consejeros electorales, al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral que entonces pasa a formar parte orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Precisamente, esta reforma constitucional concluye el diseño de un tribunal de plena jurisdicción en materia electoral y se dispone su ubicación al seno del Poder Judicial de la Federación. Su Sala Superior queda establecida en los términos de la anterior Sala de Segunda Instancia. Este tribunal se conforma como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Para el ejercicio de sus atribuciones funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales, una para cada una de las cinco circunscripciones electorales en las que se divide la geografía electoral nacional. La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

De igual forma, se suprime el caso de excepción referente a la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, facultándose a los partidos políticos para

ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, instrumento de enorme trascendencia en los equilibrios democráticos de los poderes en la República. Asimismo, se dispone que tanto las leyes electorales federales, así como las locales, se deberán promulgar y publicar con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán, con el propósito de confirmar la certeza, certidumbre y definitividad de los actos que lo conforman.

Con todo ello, quedaría integrado el sistema institucional del régimen electoral mexicano: con una máxima autoridad administrativa establecida en el Instituto Federal Electoral y una jurisdiccional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A ellas habría de agregarse, en 1994, por solicitud acordada por el consejo general del IFE y por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de ese año, a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, adscrita con autonomía técnica a la Procuraduría General de la República.

Para finalizar este apartado no puede dejar de insistirse en que otra de las reformas destacadas en 1996 fue la verificada sobre el artículo 116 constitucional, y la que respondió a dos situaciones principales: la primera en el sentido de que si bien se venía dando una lógica de fortalecimiento y liberalización de la democracia desde un ámbito federal, resultaba necesario construir una correspondencia en los esfuerzos y las instituciones en los propios ámbitos estatales; y la segunda más orientada a la inexcusable observancia al régimen federal adoptado que, por su naturaleza demandaba la identidad de principios constitucionales y democráticos entre los espacios federal y los locales, por lo que igualmente se planteó como una necesidad el acompasamiento entre una democracia federal y una democracia de las entidades federativas.

Consecuencia de lo anterior, el artículo 116 estableció desde aquel momento que las Constituciones y leyes estatales deberían garantizar en materia electoral que: las elecciones se realizaran mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que la organización de las elecciones fuera por órganos autónomos que en su actuar observasen los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; que se establecieran tribunales para la resolución de controversias igualmente autónomos; que se establecieran sistemas de medios de impugnación para garantizar el respeto al principio de la legalidad y dieran definitividad a las etapas de los procesos electorales; que de manera equitativa se otorgara financiamiento público a los partidos políticos; que se propiciaran condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación sociales; que se determinaran topes de gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, y se establecieran mecanismos de control y vigilancia sobre los recursos públicos y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones respectivas; y, que se tipificaran delitos y determinaran faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

### *La ampliación de derechos ciudadanos*

En el año de 1992 se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y el ejercicio de los derechos políticos y civiles de sus ministros de culto, hecho con el cual se superan

décadas de aversión y posterior coexistencia entre el poder político y el religioso. También con esta reforma se abona al sentido plural y tolerante del Estado democrático y laico de derecho, y de su democracia constitucional.

Con esta iniciativa, las posibilidades de la ciudadanía se continúan extendiendo, no sólo en su base material al incrementarse su número con motivo de sucesivas reformas que elevaron la cantidad de personas consideradas al ampliar el rango de edad admisible, sino también en su base social, pues se concede esta calidad a sujetos que habían sido expresamente discriminados. Desde esta perspectiva la concesión del voto a los ministros de las iglesias se corresponde muy bien con el nuevo talante constitucional de un Estado que avanza hacia la pluralidad y da un marco más propicio a la expresión efectiva del principio democrático de la tolerancia entre su sociedad. A ello abonó también, sin duda alguna, la asunción de la Nación como una entidad pluricultural y basada en sus pueblos indios originarios.

En el año de 1993 se dan dos pasos más y fundamentales en esta dirección. En la reforma de aquel año, se establece como prerrogativa ciudadana la asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, y se suprime la referencia territorial al señalarse sólo la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, sin restringirlo a la sección electoral de empadronamiento, con lo que se abre paso a la posterior reforma legal electoral que hace posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, hecho que constituye una de las más radicales ampliaciones al ejercicio ciudadano del voto.

Al reconocerse la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos, el régimen constitucional mexicano asume plenamente el principio liberal democrático según el cual el ciudadano es el sujeto fundamental de la vida política, de la polis. Este punto en sí mismo significa el abandono definitivo del régimen corporativo históricamente determinado que marcó toda la vida política de la Nación en la era posrevolucionaria.

Por su parte, la eliminación de la restricción territorial al voto, lleva a señalar como prerrogativa de los ciudadanos en el artículo 35 fracción I la de “Votar en las elecciones populares” y como obligación en el artículo 36 fracción III indicando la de “Votar en las elecciones populares en los términos que marque la ley”. Con ello se abre la puerta a una experiencia absoluta y radicalmente inédita en el país: la emisión del voto fuera de las fronteras nacionales.

De esta forma el concepto de ciudadanía y la población incluida en él se amplían de manera plena. También se modifica el concepto de Nación, pues se asume que ésta, en la presencia de sus ciudadanos residentes, se expresa también fuera del territorio del Estado.

### *Sistemas de partidos y representación política*

Pero la década de los noventa no sólo supuso cambios integrales y de gran calado en el sistema electoral y la construcción de una ciudadanía democrática, también impactó

al sistema de partidos y de representación política de manera radical. En este tramo, fueron dos los elementos que, a la postre, se atendieron: los términos de la competencia política interpartidaria y su correlativo en las posibilidades de la alternancia, aspecto, este último, central, aunque no suficiente, de todo régimen político democrático y que, hasta entonces, había estado ausente en el ejercicio del Poder Ejecutivo federal y buena parte de los espacios públicos de representación política en la Federación.

Abordemos primero las reformas dispuestas al sistema de representación política y dediquemos después unas palabras al tema específico de los términos de la competencia política interpartidaria.

La reforma de 1990 dispuso que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión calificara la elección de sus miembros manteniendo la figura de un Colegio Electoral, que determinara la elegibilidad y legalidad de las constancias otorgadas por la autoridad administrativa electoral. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con 100 presuntos diputados propietarios, con lo que dicha integración sufriría una nueva modificación.

En 1993 vuelven a establecerse nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales y se amplía el periodo de 4 a 6 años para los senadores, señalando que estos deberían de cubrir los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que se fija en 30 años como mínimo. El número de senadores para cada estado y el Distrito Federal aumentó de 2 a 4, de los cuales 3 serían electos bajo el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Con ello se buscó abrir la Cámara de Senadores a una mayor representación pluralista, que más tarde habría de profundizarse al introducirse la figura de senadores por la vía de elección plurinominal, siendo éstos electos en número de 32 en total y a partir de listas nacionales presentadas por los partidos políticos y, en su caso, sus coaliciones.

Como puede advertirse, esta última reforma significa un cambio cualitativo al régimen de representación política federada en la República, que incluso mereció en su momento un no muy extenso pero sí intenso debate público. El hecho es que esta iniciativa llevó a la Cámara de Senadores, hasta entonces integrada consuetudinariamente con el predominio de militantes de un solo partido político. Con ello, una nueva reforma constitucional abonaría a la integración pluralista de los Poderes del Estado.

En 1996 la reforma modificó a 2 por ciento el mínimo de votación requerida para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. También disminuyó a 300 el máximo de diputados que puede tener un partido político por ambos principios. En esta misma reforma se estableció un mecanismo novedoso basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político, con el fin de atemperar el fenómeno de la sobrerrepresentación política legislativa.

En estos años, el sistema de representación política avanzó en su pluralismo y también en la construcción de restricciones institucionales que van configurando un sistema de equilibrios, como el hecho de que, por disposición constitucional, ninguna fuerza política tiene ya posibilidad de contar con mayorías calificadas que le permitan

tomar por sí solas decisiones trascendentes para la Nación, como los son las propias reformas a la Constitución General de la República.

### *Condiciones de competencia*

Si las reformas constitucionales antecedentes habían permitido la ampliación de un sistema de partidos que concurriesen con un anclaje constitucional expreso y mayores condiciones de acceso a los cargos de representación y gobierno, tocaba ahora el momento de actuar sobre las condiciones político-institucionales en que lo hacían. Había que ajustar los términos y por tanto la operación de un sistema político definido por la existencia de un partido hegemónico y permitir condiciones de competencia cada vez más equitativas. Así, durante la década de los años noventa, el Constituyente Permanente abonó a la democracia constitucional mexicana con reformas que atendieron el régimen de financiamiento de los partidos políticos, su fiscalización y el acceso a los medios de comunicación. Además de afinar el régimen institucional electoral que ha sido ya señalado.

Conviene enumerar, por tanto y con un ánimo a la vez recapitulador, la serie de reformas en las que se atendieron aspectos estrechamente relacionados con los partidos políticos y su ámbito de competencia electoral, así como a la existencia de las agrupaciones políticas nacionales, como organizaciones intermedias que permiten un mayor esfuerzo nacional a favor de la cultura cívica, la participación ciudadana y la formación e integración de las fuerzas políticas en el país.

En 1990, se modifican los artículos 5º, 35 en su fracción III, 36 en su fracción I, 41, 54, 60 y 73 en su fracción VI. Una segunda reforma se presenta en septiembre de 1993, con siete modificaciones en los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 en su fracción I y el 100. La tercera reforma se llevó a cabo en abril de 1994 y en ella se modificó nuevamente el artículo 41. Una cuarta y última reforma integral en el periodo es la multicitada de 1996 que modifica los artículos 41, 54, 56, 60, 94, 98, 99, 101, 105, 116 y 122.

Como se ha visto ya, en la primera de ellas se abordaron los siguientes aspectos: *a)* La organización de las elecciones federales, los órganos encargados y sus principios rectores; *b)* la elección de diputados y representantes locales en el Distrito Federal; *c)* la calificación electoral y la integración de los colegios electorales y, *d)* diversas modificaciones en materia de lo contencioso electoral.

La segunda reforma atendió los siguientes temas: *a)* El financiamiento a los partidos políticos, que estableció la preeminencia del público sobre el privado y precisó límites, procedencias y mecanismos de fiscalización; *b)* la supresión de la cláusula de gobernabilidad, que establecía una sobre representación legislativa para atemperar los fenómenos de gobiernos divididos o compartidos ya comentados con anterioridad; *c)* una nueva integración y quórum para la Cámara de Senadores; *d)* la calificación electoral, que decide la histórica supresión del procedimiento de auto calificación y establece en definitiva un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional, indicando su propia reestructuración, y *e)* la estructura de gobierno para el Distrito Federal.

Puede destacarse de esta reforma constitucional de 1993, el hecho de que establece un “sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal Electoral”,<sup>21</sup> con ello, mientras la autoridad administrativa calificaría las elecciones, excepción hecha de la presidencial, y sería el Tribunal Electoral quien atendiera las controversias, en caso de presentarse impugnaciones, y resolviera de manera definitiva e inatacable.

Por su parte, la reforma de 1994 atendió los temas de: *a*) Nuevamente la integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b*) la equidad en los comicios (art. 41); *c*) la recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); *d*) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e*) una nueva jurisdicción electoral (arts. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y *f*) la extensión de la reforma a los estados de la República (art. 116).

Finalmente, y en este tema específico de las condiciones de la competencia política y el sistema de partidos políticos, la reforma constitucional integral y radical de 1996, adquiere su propia notoriedad al haber sido resultado de un acuerdo nacional y al haber sido votada por consenso de los entonces cuatro partidos políticos nacionales: los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

Como se ha venido señalando, fueron seis los ámbitos fundamentales de esta reforma: *a*) La integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b*) las disposiciones normativas de una competencia política electoral más equitativa (art. 41); *c*) la integración del Poder Legislativo (art. 54, 56, 60); *d*) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e*) la jurisdicción electoral (art. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y; *f*) la expansión de la reforma al espacio de los regímenes constitucionales y las legislaciones electorales de los estados (art. 116).

Con relación a los términos de la competencia político electoral interpartidaria, la reforma consagra dos aspectos relevantes: por un lado, la mencionada preeminencia del financiamiento público sobre el privado y, por el otro, el criterio de establecer y distinguir los recursos en función de su destino, bien hacia el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes o bien hacia aquéllas directamente orientadas a la obtención del voto.

Para ello, se definen tres reglas básicas. En primer lugar, se fija que para el financiamiento público para actividades ordinarias y permanentes, la distribución se haría en un 30 por ciento de manera igualitaria y el 70 por ciento restante se entregaría en función de los votos obtenidos en la anterior elección de diputados federales. En segundo término, se dispone que para el desarrollo de las campañas tendientes a la obtención del voto, el financiamiento público consistiría en un monto idéntico que se sumase al que se hubiera establecido para las actividades ordinarias del año respectivo. Por último, una tercera regla dispuso que se reintegraría a los partidos políticos nacionales un porcentaje de los gastos que hubieren erogado por los conceptos de educación cívica,

<sup>21</sup> Manuel Barquín Álvarez, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

capacitación electoral, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales, conjunto de acciones que se denominaron “actividades específicas”.

### *La democratización del Distrito Federal*

La década de los noventa continuó y dio concreción a las reformas iniciadas en los ochenta en materia de democratización del Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

En particular, desde la segunda mitad de los años ochenta había venido creciendo la demanda por una apertura política en el Distrito Federal. Los reclamos giraban en torno a, fundamentalmente, la posibilidad de elegir al titular del Poder Ejecutivo, pues hasta entonces había existido la figura de un Regente que gobernaba bajo la égida del Presidente de la República, quien lo designaba y removía directamente. También se pedía la elección de los entonces jefes delegacionales, figura que, designada por el regente, administraba cada una de las demarcaciones en las que se dividía el territorio de la capital y se pedía también la creación de órganos legislativo y judicial autónomos y con plena jurisdicción.

Se consideraba una contradicción que la ciudad de México, escenario de amplias movilizaciones sociales desde los sismos de 1985 y también propiamente políticas en torno a las elecciones federales de 1988, que en buena medida acompañaron o de plano promovieron los cambios político institucionales del periodo, no experimentara los beneficios de una correspondiente reforma política que restituyera los derechos ciudadanos plenos y estableciera un régimen de gobierno propio.

A estas circunstancias respondieron las reformas constitucionales sucesivas. En 1990 y en forma correspondiente con las nuevas disposiciones federales, se modificaron los criterios de asignación de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, buscándose combinar la necesaria representación plural de la Asamblea con las exigencias de gobernabilidad del órgano legislativo.

Más adelante las modificaciones al texto constitucional publicadas el 25 de octubre de 1993, con el alcance de una amplia reforma política del Distrito Federal, se atuvieron a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, a una nueva denominación del título quinto como “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, y a una adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y la derogación de la fracción XVII del 89.<sup>22</sup>

Producto de esta reforma fueron constituidos como órganos “representativos y democráticos” del Distrito Federal al jefe de gobierno del Distrito Federal, como órgano Ejecutivo y administrativo, a la Asamblea de Representantes, en su carácter de órgano Legislativo y al Tribunal Superior de Justicia, en calidad órgano jurisdiccional.

<sup>22</sup> Un estudio detallado de los alcances de esta reforma se encuentra en Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

En esta reforma se había determinado un mecanismo de designación del jefe de gobierno que mantenía la potestad del Presidente de la República, pero de manera acotada, pues debía de hacerlo de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, diputados federales o senadores electos por el Distrito Federal que pertenecieran al partido que hubiese obtenido la mayoría de las curules del recientemente estrenado órgano legislativo capitalino.

A partir de allí, se establecían nuevas disposiciones constitucionales que atendían y daban curso a las demandas democratizadoras para el Distrito Federal, mismas que habrían de ser potenciadas de manera trascendental en la nueva reforma de 1996 en la que se modifica el artículo 122, señalando que: “El jefe del gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta”.

Junto con esta nueva disposición, que daba cuenta plena de la democratización efectiva de la designación del titular del gobierno en el Distrito Federal, vinieron otras igualmente importantes: el establecimiento de un esquema preciso de competencias concurrentes entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales en la capital de la República, la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa con la consecuente sustitución de los anteriores asambleístas por los nuevos diputados, la elección popular y directa de los anteriores delegados, prevista en artículo transitorio para el año 2000, y la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### *La mecánica histórica de las reformas*

Pero si es acreditable, como se ha intentado hacer en las páginas anteriores, que la democracia constitucional mexicana se ha venido construyendo con una dinámica histórica en que las reformas sucesivas le han dado forma siempre sujetas a las condiciones y exigencias prevaecientes en la sociedad y en la Nación mexicanas, también puede señalarse que esa dinámica ha respondido a su vez a una mecánica propia.

Las reformas no se han dado por sí mismas, en el vacío: pertenecen a un proceso en el que los cambios se van reclamando unos a otros y sus posibilidades de realización están sujetas, en última instancia, y por un lado, a las aspiraciones sociales expresadas en el espacio público de múltiples maneras y, por el otro, a las condiciones en las que es posible, o no, que las coaliciones políticas adopten los acuerdos respectivos.

En el ámbito político electoral que ha soportado con mayor claridad a los avances democráticos en México, estos sucesivos cambios “fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas; pero a partir de ahí, la esfera electoral cobró, por así decirlo ‘vida propia’”.<sup>23</sup>

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos, como supremo estatuto jurídico, ha ido evolucionado en forma tal que a la vez que regula en última instancia las

<sup>23</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*

relaciones y las formas en que se conforma el poder público, también se ha adaptado a ellas para proyectarlas en el tiempo.

El pueblo, con sus organizaciones y representantes, en sus diversas modalidades de expresión y a través de las instituciones que se han creado en su beneficio, ha logrado que tanto la dinámica como la mecánica de las reformas constitucionales nos acerquen a la democracia y conformen una democracia constitucional aun sujeta fundamentalmente al ámbito político electoral.

Será el propio pueblo, en ejercicio de sus derechos, el que logre consolidar la ahora naciente democracia constitucional mexicana y la amplíe hacia otros horizontes sustantivos, en ejercicio de su potestad soberana y en cumplimiento de la norma constitucional que señala que todo poder público se instituye en su beneficio.

Son muchas las asignaturas pendientes de la democracia mexicana. Sin duda alguna es necesario volver sobre el tema del registro de los partidos políticos y repensar si las reglas establecidas en 1996 y endurecidas en 2003 son las adecuadas para garantizar la representación amplia de la pluralidad mexicana, si realmente permiten un sistema político abierto y con capacidad de adaptación a las condiciones de la cambiante sociedad mexicana.

El sistema de financiamiento público de los partidos, frecuentemente cuestionado, es la garantía de que, por un lado, las organizaciones de la sociedad que no cuentan con los apoyos de la riqueza puedan participar, mientras que por otra parte, reduce el riesgo de que intereses espurios o ilegales se metan a financiar la política. Sin embargo, es obvio que hoy en día resulta demasiado oneroso, de ahí que sea necesario estudiar con cuidado qué se debe reformar para reducir los requerimientos de dinero por parte de los partidos en tiempos de campaña. Por supuesto, esto está estrechamente ligado al hecho de que hoy es posible contratar libremente espacios en los medios electrónicos de comunicación para hacer propaganda política. Un desarrollo legal en este aspecto parece indispensable.

Es necesario revisar la manera en la que las reglas que rigen la integración de los poderes procesan la pluralidad que surge del sistema electoral, porque con frecuencia se escuchan opiniones en el sentido de recortar pluralidad para ganar gobernabilidad. Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de conseguir una gobernación eficaz no pasa por recortar espacios a la representación; por supuesto, no requiere de la eliminación de la representación proporcional. El asunto está en crear, en el diseño mismo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un sistema de incentivos que propicie las coaliciones políticas estables y que no tienda a enfrenar al Legislativo con el Ejecutivo.

Con todo, hoy México es una democracia constitucional con plenas garantías y el costo para quien intentare revertir este hecho sería extremadamente alto. Hoy la democracia no sólo es un enunciado constitucional genérico, sino un desarrollo institucional arraigado profundamente en la sociedad mexicana y que ha alcanzado un punto de equilibrio en las estrategias de las diversas fuerzas políticas. Ha sido un largo camino de desarrollo constitucional que es parte del patrimonio histórico de México.

## Fuentes consultadas

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CABALLERO, Gloria y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello, *México. La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *La democracia como forma de gobierno*, México Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1965.
- LARA PONTE, Rodolfo, “Comentario al artículo 4º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- LASTRA LASTRA, Manuel, “Comentario al artículo 5º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987.
- LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al artículo 3º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- MUÑOZ, Virgilio et al., *Nuestra Constitución. Historia y valores de una Nación*, México Fondo de Cultura Económica, 2000.
- NACIF, Benito, *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.
- PALOMBELLA, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. y prólogo de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1990, 1912c.
- , *La evolución constitucional de México*, UNAM.
- RIVES, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés 2000.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 2004.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.

# La democracia social

Héctor Fix-Zamudio

## Introducción

1. Es un hecho demasiado conocido para resaltarlo en esta oportunidad, que la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917 inició la etapa del llamado “constitucionalismo social”, al elevar a nivel de normas fundamentales los derechos de los grupos sociales desprotegidos, campesinos y trabajadores, en sus artículos 27 y 123,<sup>1</sup> y que este ejemplo fue seguido para varios textos constitucionales de la primera posguerra, particularmente por la Carta de Weimar de 11 de agosto de 1919.<sup>2</sup> Constituye una tendencia predominante en este periodo que sigue a la catástrofe el que Boris Mirkine Guetzevitch considera como un aspecto del fenómeno de “racionalización del poder”, en el cual destaca la “idea del derecho” que penetra a las normas constitucionales de la época.<sup>3</sup>

2. Sin embargo, esta socialización del derecho constitucional y la aparición del sistema socialista iniciado por la revolución soviética de 1918 no implican forzosamente la instauración de un régimen democrático,

## Sumario

<sup>1</sup>En relación con el nacimiento y desarrollo de los derechos sociales consagrados en la Carta Fundamental de 1917, pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: Alberto Trueba Urbina, *La primera Constitución Político-Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971; Id. *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1980; Lucio Mendieta y Núñez, *Derecho social*, 3ª ed., México, Porrúa, 1980; José Campillo Sáinz, *Los derechos de la persona humana. Los derechos sociales*, México, Jus, 1962; Salvador Reyes Nevaes, “Apunte histórico sobre los derechos sociales”, en la obra *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, tomo I, México, Manuel Porrúa, 1979.

<sup>2</sup>Cfr. Ottmar Bühler, *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, trad. de José Rovira Armengol, Madrid, Editorial Labor, 1931, pp. 121-150.

<sup>3</sup>Cfr. Boris Mirkine Guetzevitch, *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, p. 37. Debe destacarse la afirmación de este tratadista en el sentido de que: “En el siglo XX el sentido social del derecho, no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma”.

Introducción . . . . .	511
Democracia y derechos sociales . . . . .	513
El Estado social de derecho . . . . .	516
El desarrollo de los derechos laborales . . . . .	519
La evolución de la reforma agraria . . . . .	526
La seguridad social . . . . .	534
Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud . . . . .	537
El crecimiento de la administración pública y la justicia administrativa . . . . .	544
El régimen económico . . . . .	550
La planificación económica y social . . . . .	561
Conclusiones . . . . .	566
Bibliografía básica . . . . .	567
Fuentes consultadas . . . . .	568

como lo señala el mismo Mirkin Guetzevitch,<sup>4</sup> y así lo demostraron dramáticamente los sistemas totalitarios establecidos en Italia y en Europa Central y que condujeron a la segunda conflagración mundial.<sup>5</sup>

3. Por otra parte, si bien nuestra Carta Federal de 1917 establece un sistema democrático, la consagración de los derechos sociales no puede considerarse todavía como una democracia social en sentido propio, ni podía serlo tampoco, debido a que en las primeras décadas de este siglo se iniciaron las grandes transformaciones que no culminaron sino hasta la segunda y más dolorosa posguerra, por lo que podemos considerar que el texto original de nuestra Ley Suprema como los de varias otras redactadas en este periodo, establece una etapa de transición respecto al sistema liberal e individualista consagrado en la Carta Federal de 1857.<sup>6</sup>

4. A lo anterior debemos agregar que nuestra situación económica y social en la segunda década de este siglo, con una población predominantemente rural y una incipiente industrialización, no era propicia, no obstante las ideas avanzadas de numerosos constituyentes de Querétaro y de algunos otros pensadores políticos,<sup>7</sup> para establecer un nuevo régimen constitucional, que no podía desconocer el antecedente de la Carta Federal de 1857, tomando en cuenta que muchos de sus preceptos son recogidos en la Carta de 1917.<sup>8</sup>

5. Tenemos la convicción, que pretendemos demostrar en este sencillo trabajo, que el principio fundamental de la democracia social, que tiene sus bases esenciales en el texto original de la Constitución Federal de 1917, se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en numerosas reformas a diversos preceptos de nuestra Ley Suprema, que de esta manera se ha transformado y modernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra,<sup>9</sup> que ha desembocado en el llamado Estado de bienestar o Estado de derecho social.<sup>10</sup>

6. El tema es muy extenso y complejo, por lo que nos limitaremos a señalar la evolución de la democracia social a partir del texto original de la Carta Federal de 1917 y sus modificaciones subsecuentes en esta materia, sin hacer referencia, sino de manera

<sup>4</sup> Cfr. Boris Mirkin Guetzevitch, *op. últ. cit.*, p. 36, sostiene “que la introducción de los elementos sociales en las declaraciones de derecho no está de ningún modo en relación directa con la proporción más o menos grande de la democracia en un país dado”.

<sup>5</sup> Cfr. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, FCE.

<sup>6</sup> Debe destacarse que el título oficial de la Carta de 1917 era: “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”.

<sup>7</sup> Cfr. Federico Reyes Heróles, “La Convención de Aguascalientes”, en el volumen colectivo editado por María del Refugio González, *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 233-252.

<sup>8</sup> Lo demuestra su denominación original, si se toma en consideración que el proyecto elaborado por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1916, tenía el propósito de reformar la Carta de 1857 más que elaborar un texto totalmente novedoso.

<sup>9</sup> Cfr. Carlos Ollero, *El derecho constitucional de la posguerra. Apuntes para su estudio*, Bosch, Barcelona, 1949.

<sup>10</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, en el volumen colectivo coordinado por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 337-349.

accesoria a la profusa legislación reglamentaria y a su trascendencia a la realidad política, económica y social, pues esta última ha sido objeto de análisis por parte de numerosos científicos sociales, entre los cuales destaca el libro clásico del distinguido sociólogo Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, que ha tenido una gran repercusión internacional,<sup>11</sup> y también mencionaremos como un simple ejemplo, debido a su muy reciente aparición la obra publicada en los Estados Unidos por Daniel Levy y Gabriel Székely,<sup>12</sup> pero la bibliografía tanto nacional como extranjera es impresionante.

## Democracia y derechos sociales

7. El artículo 40 de la Constitución Federal vigente califica nuestro ordenamiento como democrático,<sup>13</sup> pero esta declaración fundamental no nos aclara el contenido del vocablo, puesto que no hace sino reproducir casi literalmente lo dispuesto por el precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857.<sup>14</sup>

8. Es evidente que no obstante tratarse de disposiciones iguales, su significado ha variado considerablemente en su contenido, ya que el sistema democrático de la Ley Suprema anterior tenía un significado estrictamente político,<sup>15</sup> de acuerdo con los lineamientos del llamado “Estado de Democracia Clásica”,<sup>16</sup> o “Estado Liberal Burgués”, en tanto que como lo hemos sostenido con anterioridad (*supra* párrafo 5), nuestra Constitución vigente posee una proyección social de la cual carecía la Carta de 1857, si se toma en cuenta el texto vigente del artículo 3º fracción I, inciso a) de la propia Constitución de 1917, reformado el 30 de diciembre de 1946, de acuerdo con la redacción elaborada por el entonces secretario de Educación Pública y distinguido escritor, Jaime Torres Bodet.<sup>17</sup>

9. En efecto, al referirse a los lineamientos que deben regir la educación que imparta el Estado —federación, estados y municipios— dispone que la misma debe ser: democrática: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

<sup>11</sup> Esta obra clásica ha sido traducida al inglés y al francés y lleva numerosas ediciones en castellano.

<sup>12</sup> *México. Paradoxes of Stability and Change*. Bulder, Colorado, Westview Press, 1983.

<sup>13</sup> Dicho precepto establece: “Es 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 esta Ley Fundamental”.

<sup>14</sup> *Cfr.* Los comentarios sobre este precepto de la Constitución de 1857, por el tratadista Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, reimpresión, UNAM, 1978, pp. 171-177.

<sup>15</sup> Es bien conocido que afloraron en el Constituyente de 1856-1857 preocupaciones de tipo social, entre las cuales destaca el voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad, de 23 de junio de 1856, pero se impuso la orientación individualista y liberal que sólo se preocupó por la organización política. *Cfr.* Las agudas observaciones del ilustre Mario de la Cueva, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en la obra coordinada por el mismo autor, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, México, UNAM, 1957, pp. 1305-1336.

<sup>16</sup> *Cfr.* Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., *supra* nota 5, pp. 77-90, quien señala con profundidad los lineamientos esenciales del llamado “Estado de Democracia Clásica”.

<sup>17</sup> *Cfr.* Jaime Torres Bodet, *Memorias*, 2ª ed. tomo I, México, Porrúa, 1981, pp. 396-409.

10. Contamos a partir de diciembre de 1946 con un concepto constitucional de la democracia, el que otorga significado a la declaración del artículo 40 de la misma Carta Fundamental, al hacer referencia expresa a los aspectos económicos, sociales y culturales de la institución, la que no debe ser considerada, de acuerdo con el mismo precepto, como una simple estructura jurídica y como un régimen político, estos últimos predominan en la aplicación del precepto del mismo número de la Constitución de 1857, como se señaló antes (ver *supra* párrafo 7).

11. Para contar con un apoyo conceptual que nos permita relacionar el sistema democrático con su dimensión social, de acuerdo con la evolución que ha experimentado en nuestro régimen constitucional federal, podemos realizar un intento de elaborar una idea, así sea provisional y aproximada, de esta compleja institución.

12. Debemos considerar, en primer término, que el vocablo “democracia” se ha utilizado con los más diversos significados, matices y perspectivas a partir de que los griegos iniciaron su reflexión sobre los sistemas políticos, y en particular Aristóteles, quien intentó una caracterización del régimen democrático de su época.<sup>18</sup>

13. Por otra parte, se trata de uno de esos conceptos cargado de emotividad, y por ello sujeto a interpretaciones en ocasiones contradictorias, como ha ocurrido con otro vocablo con el cual se encuentra vinculado, es decir, el de Constitución, que por su carácter axiológico, ha experimentado una situación similar.<sup>19</sup>

14. En efecto, la democracia posee disímbolos significados, pues como lo señala el clásico estudio de Car J. Friedrich,<sup>20</sup> no sólo debe considerarse como estructura política, es decir como forma de Estado o gobierno, sino también como un estilo de vida, como lo ha señalado expresamente nuestro texto constitucional (ver *supra* párrafo 9), pero también debe estimarse como una aspiración, es decir, como un ideal señalado en las constituciones modernas a través de los principios programáticos.<sup>21</sup>

15. El mismo Friedrich señala que existen varias formas de democracia,<sup>22</sup> y podríamos agregar que en cada una de ellas podemos descubrir matices y modalidades, que en ocasiones llegan a ser sutiles, y por ello difíciles de determinar. Dentro de estas formas, que no son sino modalidades del mismo concepto genérico de democracia, se ha hablado de democracia política, de democracia social y de democracia económica, las cuales no pueden coexistir separadamente, al menos en nuestra época.<sup>23</sup>

<sup>18</sup>*La Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, 1970, pp. 168-203; *Id.*, *La Constitución de Atenas*, trad. de Antonio Tovar, Madrid, 1970, pp. 40-129.

<sup>19</sup>*Cfr.* Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, tomo I, México, UNAM, 1979, especialmente pp. 173-181.

<sup>20</sup>*La democracia como forma política y como forma de vida*, trad. de Santiago Martínez Haba y G. Wasserzieher de Martínez, 2ª ed., Madrid, 1966, pp. 13-25.

<sup>21</sup>*Cfr.* entre otros el clásico trabajo de Vezio Crizafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 32 y ss.

<sup>22</sup>*La democracia como forma política*, cit., *supra* nota 20, pp. 40-53.

<sup>23</sup>La combinación de todas ellas es lo que pueda dar lugar a lo que el tratadista francés Charles Debbsch considera como “las instituciones políticas equilibradas”, en su reciente libro *L'Etat civilisé*. París, 1979, pp. 47-76; sobre la llamada Democracia social y económica, *cfr.* Juan Ferrando Badía, *Democracia frente a autocracia*, Madrid, Tecnos, 1980, pp. 79-159.

16. Y para complicar todavía más el panorama, no debemos olvidar que actualmente se han señalado, al menos, dos categorías fundamentales de sistemas calificados, con razón o sin ella, como democráticos, es decir, la que se ha denominado como *democracia occidental o burguesa*,<sup>24</sup> y la que se conoce como *democracia popular o socialista*,<sup>25</sup> considerando que dentro de este segundo sector existen varios ordenamientos que utilizan esa denominación en sus Cartas Fundamentales, como ocurre con la República Popular Alemana, la República Popular Democrática de Corea y la República Democrática de Vietnam, entre otras. A su lado toda una gama de ordenamientos constitucionales de países en vías de desarrollo, que pretenden aproximarse a estos dos modelos fundamentales que reclaman la exclusividad de su connotación democrática.

17. Coincidimos con el distinguido constitucionalista mexicano Jorge Carpizo en cuanto considera que no es suficiente la calificación formal que se atribuya una Carta Fundamental para considerarla como democrática, sino que para que merezca esta denominación es preciso que realmente: *a)* asegure con amplitud al individuo sus derechos fundamentales; *b)* le garantice un mínimo de seguridad económica, y *c)* no concentre el poder en una persona o grupo, es decir, que las funciones las ejerzan efectivamente por diversos órganos y el sistema de partidos acepte el principio de pluralismo ideológico.<sup>26</sup>

18. Por tanto, si bien no podemos separar los diversos elementos que configuran un sistema constitucional democrático, que reúne elementos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales, sí podemos afirmar que las constituciones de esta segunda posguerra consagran una serie de principios que están vinculados con los factores sociales de las comunidades contemporáneas, en cuanto se advierte cada vez con mayor vigor una tendencia hacia la formación de numerosos grupos sociales, que sustituyen las clases tradicionales, pues poseen intereses de naturaleza diversa, y por ello puede hablarse de una textura grupal de las sociedades de nuestra época,<sup>27</sup> la cual se advierte inclusive en los países socialistas, inspirados en el modelo soviético que persigue una homogenización de la estructura social y pretende la desaparición

<sup>24</sup>Cfr. sobre las características entre las democracias de Occidente y las del mundo socialista, entre otros, el clásico estudio comparativo del insigne jurista alemán Karl Loewenstein, "Constituciones y derecho constitucional en Oriente y Occidente", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, Madrid, marzo-abril de 1969, pp. 5-34; también pudo consultarse el agudo estudio comparativo de los ordenamientos constitucionales occidentales del tratadista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., nota 5, pp. 77-187. Se ha publicado recientemente una nueva edición italiana, la quinta, de esa importante obra, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 159-352.

<sup>25</sup>Para examinar las características de las llamadas democracias socialistas, pueden utilizarse también las dos obras fundamentales señaladas en la nota anterior; Karl Loewenstein, *op. últ. cit.*, pp. 34-52, y Paolo Biscaretti di Ruffia *op. últ. cit.*, pp. 188-260 de la traducción castellana, y pp. 353-515, de la nueva edición italiana, en la inteligencia de que en esta última se examinan las constituciones socialistas más recientes.

<sup>26</sup>"La clasificación de las constituciones. Una propuesta", en su libro *Estudios constitucionales*, 2ª ed. México UNAM-Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, p. 419.

<sup>27</sup>Esta es una expresión utilizada por el destacado constitucionalista argentino Germán José Bidart Campos, *Doctrina del Estado Democrático*, Buenos Aires, EJA, 1961, pp. 251-261.

de las clases antagónicas, como lo procura el artículo 19 de la Constitución Federal de la Unión Soviética de 7 de octubre de 1977.<sup>28</sup>

19. Coincidimos con el penetrante pensamiento del notable jurista alemán Gerhard Leibholz, en cuanto considera que en la moderna sociedad económica, las asociaciones en las cuales se organizan los diversos grupos sociales se han situado en el lugar que antes ocupaban las clases, y su gran ventaja ha sido convertir el concepto de clase en algo relativo, superando con ello la sociedad clasista del siglo XIX, pues dichas asociaciones están destinadas principalmente a expresar sus intereses antagónicos.<sup>29</sup>

20. En tal virtud, el sector social de la democracia contemporánea es aquel que pretende canalizar los intereses de los distintos grupos sociales, procurando su armonización al coordinar los diversos intereses, frecuentemente contrarios, de los citados grupos, y para ello resulta necesario establecer disposiciones constitucionales que tutelen dichos intereses, de manera que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos sociales, económicos y culturales para lograr los fines de la llamada justicia social,<sup>30</sup> y por ello estimamos muy acertada la afirmación de Jorge Carpizo ya señalada (ver párrafo 17), de que sólo puede considerarse democrática una carta fundamental que asegure un mínimo de seguridad económica, pero que también establezca los mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna.

### El Estado social de derecho

21. Aun cuando resulta muy difícil intentar una definición del llamado Estado social de derecho, debido a los diversos matices que asume en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, trataremos de proporcionar una idea general de la institución, pero partiendo de la base de que debe deslindarse del Estado socialista, que se inspira en una concepción distinta, tanto de la estructura social como de la organización económica, puesto que se apoya en el pensamiento marxista-leninista del derecho y del Estado.<sup>31</sup>

22. Podemos afirmar que si bien no coinciden estrictamente los conceptos de Estado y democracia social, puesto que desde un punto de vista formal un sistema autoritario

<sup>28</sup> En su parte relativa dicho precepto dispone: “El Estado contribuye a intensificar la *homogeneidad social* de la sociedad, es decir, a borrar las diferencias de clase y las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo entre el trabajo físico y el intelectual, a desarrollar y acercar omnilateralmente todas las naciones y etnias de la URSS”.

<sup>29</sup> *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, trad. de Eloy Fuente, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 121-122.

<sup>30</sup> Existe una fuerte tendencia a la incorporación del valor justicia en la estructura del Estado contemporáneo, también en el sector político y no exclusivamente en cuanto a la regulación de las relaciones sociales, y desde este punto de vista se habla del “Estado de Justicia”; *cfr.* entre otros, Giacomo Perticone, “Stato di Diritto e Stato di Giustizia”, en *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, Milano, enero-febrero de 1963, pp. 129 y ss.

<sup>31</sup> *Cfr.* entre otros, Manuel García Pelayo, “Introducción al estudio de los sistemas político-constitucionales de los países socialistas”, en su libro *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, pp. 153-169; André Haurion, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 696-800; John Hazard, “Modelos de derecho socialista para el desarrollo”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 47, mayo-agosto de 1983, pp. 463-495.

puede canalizar y regular los intereses de los diversos sectores sociales, la doctrina contemporánea considera que si no se quiere privar de contenido a la primera institución debe vincularse al sistema democrático, e implica, como este último, la transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social.<sup>32</sup>

23. Así lo sostiene certeramente el conocido tratadista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, cuando afirma que el concepto de Estado social implica la existencia de la democracia, ya que al modelo político de dicha democracia social corresponde el paradigma constitucional del Estado de derecho, el cual debe considerarse como democrático y social de derecho, como lo describe el artículo primero de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>33</sup>

24. A su vez, según el notable tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, *manager*, etcétera.<sup>34</sup>

25. El intervencionismo estatal se advierte con mayor fuerza en el campo de la administración, en virtud de que ésta cuenta con los instrumentos técnicos para obtener los objetivos de justicia social, y por ello se ha transformado de manera paulatina, pero irreversible, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de organismos públicos descentralizados, y ejerce control sobre un conjunto, también en aumento, de empresas públicas; con la posibilidad de establecer planes de desarrollo, de acuerdo con los principios de la planificación indicativa o democrática, para diferenciarla de la imperativa de los ordenamientos socialistas.<sup>35</sup>

26. Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman señaló que el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector; segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto, como controlador económico; y quinto, como árbitro,<sup>36</sup> y la mayor parte de estas tareas son realizadas por la administración.

<sup>32</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 340.

<sup>33</sup> Cfr. Jorge Reinaldo A. Vanossi, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982, pp. 16-33.

<sup>34</sup> Cfr. Manuel García Pelayo, "El Estado social y sus implicaciones", en su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 30-40.

<sup>35</sup> Cfr. Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 42-50.

<sup>36</sup> Cfr. *El derecho en una sociedad en transformación*, trad. de Florentino M. Torner, México, FCE, 1966, pp. 504-511.

27. Pero si bien es la actividad administrativa de los gobiernos la más importante en un Estado de derecho social, y de aquí la tendencia prácticamente universal de la supremacía del organismo ejecutivo en los regímenes contemporáneos,<sup>37</sup> la democracia social del Estado de derecho de nuestra época debe realizarse por todos los órganos del propio Estado, encabezados por el constituyente, ya sea original o reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social, y esto es precisamente lo que ha ocurrido, como ya se ha señalado, con la transformación del texto de la Constitución Federal de 1917, al desarrollar el órgano revisor de nuestra Ley Suprema los principios iniciales del constitucionalismo social introducidos por el Constituyente original de Querétaro (ver *supra* párrafos 3 a 5).

28. Pero también el organismo legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de legislación delegada en el ejecutivo, que es cada vez más frecuente, y finalmente, también los tribunales, deben desarrollar los principios constitucionales y la legislación social, tarea básica, puesto que son los propios tribunales, especialmente los de carácter supremo, y todavía con mayor fuerza, si están especializados en materia constitucional (Cortes o Tribunales Constitucionales),<sup>38</sup> los que poseen la capacidad de desarrollar los postulados de justicia social, a través de la aplicación efectiva de los principios de carácter fundamental, como lo demuestran los dos extremos representados por la oposición de la Corte Suprema Federal Norteamericana a la política social (*New Deal*), del presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta,<sup>39</sup> y el llamado “activismo judicial” de la propia Corte encabezada por su presidente Earl Warren (1953-1969), que significó no sólo la defensa sino también la evolución de los derechos humanos tanto individuales como sociales.<sup>40</sup>

29. Por ello las constituciones surgidas en esta segunda posguerra han introducido de manera expresa el concepto del Estado de derecho social, como ocurre con el artículo 20, fracción I, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949;<sup>41</sup> el artículo 2º de la Constitución francesa de octubre de 1958;<sup>42</sup> el artículo 1º, inciso I, del proyecto de Constitución de la Confederación Suiza, elaborado en 1977;<sup>43</sup> el

<sup>37</sup> Cfr. entre otros, Maurice Duverger, *La monarchie republicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois*, París, 1974, especialmente pp. 45-98.

<sup>38</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 15-201.

<sup>39</sup> Cfr. Edouard Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux Etats-Unis*, París, 1921.

<sup>40</sup> Cfr. Charles Cadoux, “Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis depuis l’élection du Richard Nixon. Bilan d’une evolution, 1968-1976”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, París, enero-febrero de 1978, pp. 41-106; Carole E. Goldberg y Hermann Schwartz, *Supreme Court Denial of Citizen Access to Federal Courts to Challenge Unconstitutional or other Unlawed Actions; the Record of the Burger Court*, edición mimeografiada por la Society of American Law Teachers, New York, 1976; Leda Boechart Rodrigues, *La Suprema Corte y el derecho constitucional norteamericano*, trad. de Justo Pastor Benítez, México, Porrúa, 1965, pp. 124-227.

<sup>41</sup> “La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social”.

<sup>42</sup> “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, religión, y respeta todas las creencias.”

<sup>43</sup> “La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social.”

artículo 1º, inciso 1, de la Carta española de diciembre de 1978;<sup>44</sup> y el artículo 79 de la Ley Suprema del Perú, que entró en vigor en julio de 1980.<sup>45</sup>

30. En tal virtud, para tener una visión panorámica de la democracia y el Estado social en nuestra Carta Fundamental de 1917, es preciso analizar algunos de los aspectos esenciales que se consagraron en el texto primitivo, así como el desarrollo paulatino y constante de estos principios en las numerosas reformas posteriores que han transformado nuestra Constitución Federal vigente para actualizarla de acuerdo con los textos constitucionales de la segunda posguerra.

### El desarrollo de los derechos laborales

31. Un aspecto significativo del texto original de la Carta Federal de 1917 es la consagración de los derechos esenciales de los trabajadores que prestaban sus servicios en la naciente industria de nuestro país en la segunda década del siglo pasado, a través del artículo 123 de la misma Ley Suprema.<sup>46</sup>

32. En esta materia como en la relativa a la reforma agraria el Constituyente de Querétaro debe considerarse como un precursor de nuestra actual democracia social.<sup>47</sup>

Fue un gran mérito del Constituyente de Querétaro el consignar en el texto original del artículo 123 los derechos esenciales de los trabajadores, incluyendo el germen de algunas instituciones muy avanzadas para la época como las bases de la seguridad social (fracción XXIX;<sup>48</sup> la participación en las utilidades de las empresas (fracción IX);<sup>49</sup> la vivienda (fracción XII); el servicio de empleo (fracción XXV,<sup>50</sup> así como la jurisdicción y proceso del trabajo (fracciones XX y XI),<sup>51</sup>

<sup>44</sup>“España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

<sup>45</sup>“El Perú es una *República democrática y social*, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado.”

<sup>46</sup>*Cfr.* Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, 2ª ed., México, 1959, pp. 67-141.

<sup>47</sup>*Cfr.* Alfonso Noriega Cantú, “La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado Social de Derecho”, en la obra colectiva editada por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 122-126.

<sup>48</sup>“Se consideran de utilidad social: el establecimiento de *Cajas de Seguros Populares*, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

<sup>49</sup>La parte relativa de dichas disposiciones establece: “VI... En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una *participación en las utilidades*, que será regulada como lo indica la fracción IX.” “IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la *participación en las utilidades* a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado”.

<sup>50</sup>“En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores *habitaciones cómodas e higiénicas*, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.

<sup>51</sup>“El servicio para la *colocación* de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.”

34. Todas estas instituciones bosquejadas por dicho precepto fueron desarrollándose de manera paulatina en las numerosas reformas que se le hicieron al citado artículo 123 de la Constitución Federal, de acuerdo con el crecimiento de número de trabajadores, la evolución del movimiento obrero organizado y el desarrollo económico del país, e inclusive en virtud de la diversificación de las actividades laborales con el incremento del sector de servicios y de la burocracia.<sup>52</sup>

35. A) Un ejemplo muy claro del perfeccionamiento de las instituciones laborales de carácter constitucional lo observamos con toda claridad en la creación por el Constituyente de Querétaro de un organismo especial para resolver los conflictos obrero-patronales, es decir, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como un procedimiento tutelar específico, que se extendió al juicio de amparo.<sup>53</sup>

36. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se crearon de acuerdo con modelos de organismos similares establecidos en el extranjero (Francia, Italia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda), como se manifestó en varias ocasiones en los debates de la comisión especial que se reunió en el antiguo arzobispado de Querétaro, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix, entonces secretario de Fomento del gobierno de don Venustiano Carranza, y con la asesoría jurídica del distinguido abogado José Natividad Macías.<sup>54</sup>

37. Existían algunos antecedentes nacionales entre los cuales destacan las leyes del general Salvador Alvarado expedidas en el estado de Yucatán el 14 de mayo, y especialmente el 28 de diciembre de 1915, que regularon los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, organismos inspirados en la legislación laboral de Australia y Nueva Zelanda sobre el arbitraje obligatorio para la solución de los conflictos colectivos del trabajo.<sup>55</sup>

38. También se mencionan, aun cuando con menos importancia en este aspecto, la ley de Veracruz de Cándido Aguilar, de 19 de octubre de 1914, y la de Jalisco, expedida por Manuel Aguirre Berlanga de 28 de diciembre de 1915, que encomendaron a las Juntas de Administración Civil y a las Juntas Municipales, respectivamente, la función de decidir los mencionados conflictos.<sup>56</sup>

39. No obstante lo anterior, en el propio Congreso Constituyente se carecía de una idea precisa sobre estos organismos, y al efecto es significativo el discurso pronunciado por el propio José Natividad Macías en la sesión de 28 de diciembre de 1916, en el cual hace referencia a sus estudios sobre las legislaciones laborales de Estados Unidos,

<sup>52</sup>“XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetará a la decisión de una *Junta de Conciliación y Arbitraje*, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.” “XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”

<sup>53</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, en el folleto del mismo nombre editado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975, pp. 5-6.

<sup>54</sup>Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., nota 46, pp. 95-141.

<sup>55</sup>Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 8-17.

<sup>56</sup>Alberto Trueba Urbina, *op. últ. cit.*, pp. 17-20.

Francia y Bélgica y a la inclusión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el proyecto de ley de trabajo elaborado en Veracruz en el año de 1915 por órdenes del primer jefe del Ejército Constitucionalista, pero sin aclarar sus atribuciones, puesto que se limitó a sostener que no debían actuar como tribunales ordinarios y mencionó vagamente el arbitraje convencional.<sup>57</sup>

40. Por otra parte, al aprobarse las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional, no se poseía un concepto claro de la función de las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje como los órganos encargados de resolver los conflictos obrero-patronales, como lo demuestra la disposición del segundo precepto, que faculta a los empresarios y a los trabajadores para negarse a someter sus diferencias a la jurisdicción de dichas Juntas o rehusarse al cumplimiento de los llamados laudos, cubriendo los primeros los daños y perjuicios producidos por el conflicto, todo lo cual se aproxima a un arbitraje convencional<sup>58</sup> y una razón sólida para sustentar esta tesis la podemos desprender del texto original del proyecto, lo que después se aprobó como dicha fracción XII, en la cual la comisión del Congreso suprimió la referencia al “escrito de compromiso” que se había introducido por el asesor jurídico, José Natividad Macías.<sup>59</sup>

41. Esta incertidumbre sobre el funcionamiento y atribuciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de composición tripartita, se reflejó en las diversas leyes de los Estados que reglamentaron las disposiciones constitucionales de acuerdo con el texto original del citado artículo 123, pues si bien la mayoría de estos ordenamientos confirieron a dichos organismos la resolución de todo tipo de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, sin embargo se advierte confusión en cuanto al alcance de las decisiones respectivas, calificadas de laudos, puesto que algunas de esas legislaciones encomendaron su cumplimiento a las autoridades administrativas de acuerdo con el procedimiento económico coactivo, en otras se les otorgó el carácter de títulos ejecutivos que deberían exigirse en el procedimiento respectivo ante los tribunales ordinarios, etcétera.<sup>60</sup>

42. No fue sino hasta la expedición de los reglamentos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, expedidos por el general Plutarco Elías Calles los días 8 de marzo de 1926 y 17 de septiembre de 1927, respectivamente, cuando se estableció en ambos ordenamientos un procedimiento específico para el cumplimiento y ejecución de los laudos pronunciados por dichos organismos, y que sirvieron de base para su regulación por las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970.

43. La situación de la jurisprudencia no fue tampoco afortunada, pues en la primera etapa del conocimiento de la impugnación de los laudos de las Juntas de Conciliación

<sup>57</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1960, tomo I, pp. 1035-1047.

<sup>58</sup> Cfr. sobre el arbitraje privado los estudios de los procesalistas italianos Enrico Redenti, *El compromiso y la cláusula compromisoria*, y Tito Carnacini, *El arbitraje*, ambos traducidos por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJE, 1961.

<sup>59</sup> Cfr. *Diario de los Debates*, cit. *supra* nota 57, tomo II.

<sup>60</sup> Cfr. Néstor de Buen Lozano, “Los tribunales de trabajo en México”, en el libro colectivo, *Homenaje a Salomón González Blanco*, México, UNAM, 1984, pp. 128-130.

y Arbitraje a través del amparo, que transcurre de marzo de 1918 (asunto Guillermo Cabrera) a febrero de 1924 (amparo solicitado por La Corona, S.A.); la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio contrario a la naturaleza judicial y obligatoria de las decisiones de las citadas Juntas de Conciliación y Arbitraje, las que fueron consideradas como organismos voluntarios de arbitraje para resolver conflictos de carácter colectivo, pero sin competencia para resolver obligatoriamente las controversias jurídicas de naturaleza individual.<sup>61</sup>

44. Esta incomprensión frente a la necesidad de tutelar procesalmente los derechos laborales establecidos en el artículo 123 de la Constitución Federal, puede equipararse en cierto modo a la mencionada posición adoptada por la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos en los años treinta, respecto de la legislación social del *New Deal* del presidente Roosevelt (ver *supra* párrafo 28).

45. Pero, tanto en México como posteriormente en Norteamérica, la presión ejercida por los grupos sociales logró un cambio sustancial en la actitud de ambos Tribunales Supremos, pues como es bien sabido, por lo que se refiere a nuestro país, en el citado amparo de La Corona, S. A., resuelto por nuestra Suprema Corte el primero de febrero de 1924, así como en el diverso juicio de amparo solicitado por la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, se acogió al criterio del carácter imperativo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para resolver todo tipo de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, por lo que se reconoció a dichas juntas el carácter de tribunales del trabajo.<sup>62</sup>

46. Sin embargo, aun cuando se advierte una evolución muy trascendente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a partir del mencionado año de 1924, no se ha llegado a clarificar todavía la naturaleza de las funciones de los tribunales del trabajo, pues en la actualidad se señala en la misma jurisprudencia que no son tribunales de derecho, y en ocasiones se ha sostenido que lo son de equidad, y por ello el ilustre jurista mexicano Narciso Bassols intituló su clásico artículo publicado en el año de 1930: “¿Qué son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje?”,<sup>63</sup> sin que pueda afirmarse que se tenga una verdadera precisión sobre esta materia en la propia jurisprudencia ni en la doctrina, lo cual no debe considerarse como una cuestión exclusivamente conceptual, sino que ha producido graves consecuencias de carácter práctico.<sup>64</sup>

47. No obstante que, como lo hemos señalado en el párrafo anterior, se carece de una concepción clara de la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se observa una evolución hacia el perfeccionamiento de los criterios y de las normas

<sup>61</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., *supra* nota 53, pp. 10-11. Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, 12ª ed., tomo II, México, Porrúa, p. 909.

<sup>62</sup> Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, cit., *supra* nota 45, pp. 230-234; Néstor de Buen Lozano, *Los tribunales del trabajo en México*, cit., *supra* nota 59, pp. 125-127; Mario de la Cueva, *op. últ. cit.*, tomo II, pp. 808-810.

<sup>63</sup> Estudio publicado en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, tomo I, México, 1930, pp. 185-211.

<sup>64</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., *supra* nota 53.

de carácter procesal dirigidas a la tutela de los derechos laborales establecidos en el mencionado artículo 123 constitucional.

48. Para señalar algunos ejemplos, podemos mencionar la reforma constitucional de noviembre de 1962 a la fracción XII del mencionado artículo 123, que introdujo la obligación de los empresarios de someterse a la jurisdicción de los tribunales laborales y cumplir sus resoluciones, tratándose del despido injustificado de los trabajadores, con lo cual se evitó una práctica frecuente para invalidar los derechos de jubilación de estos últimos.<sup>65</sup>

49. Otras reformas constitucionales importantes en esta materia procesal, que si bien no alteraron el texto de las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 de la Carta Federal, sí influyeron decisivamente en su perfeccionamiento: nos referimos, en primer término, a la modificación promulgada el 15 de diciembre de 1934, al artículo 94 de la propia Constitución, al crear una cuarta Sala en la Suprema Corte de Justicia, disposición reglamentada por las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal de diciembre de 1935, que otorgaron a dicha Sala competencia para conocer del juicio de amparo de una sola instancia contra los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que anteriormente se tramitaban en segundo grado ante la Sala Administrativa de la propia Corte.<sup>66</sup>

50. En esta misma dirección se puede mencionar la diversa forma constitucional promulgada el 19 de febrero de 1951, que introdujo en la fracción II del artículo 107 de la misma Ley Suprema, la suplencia de la queja (que anteriormente sólo se regulaba en beneficio del acusado en materia penal), en favor de la parte trabajadora en el juicio de amparo, cuando exista una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa.<sup>67</sup>

51. Todo este desarrollo culminó con la reforma procesal a la Ley Federal de Trabajo de 1970, reforma que entró en vigor el primero de mayo de 1980, y que si bien adolece de algunos defectos técnicos, vigorizó de manera ostensible los adelantos del moderno

<sup>65</sup> La parte relativa de dicho precepto reformado, dispone: “El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, está obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. *La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización.*...” En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada al Congreso de la Unión por el presidente López Mateos, se sostuvo en lo conducente: “Esta medida impedirá la práctica observada en muchos casos, de la separación de obreros en edad senecta, que siendo objeto de despido, nunca obtienen una indemnización suficiente para garantizarles una satisfactoria situación económica, y estando ya impedidos para el logro de nuevas oportunidades de trabajo; y permitirá también la eficaz representación sindical de los trabajadores organizados, sin represalias apoyadas en la posibilidad legal que hasta el presente opera y que *permite al patrono negarse a someter al arbitraje de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, concretándose al pago de la indemnización constitucional, además de la responsabilidad que resulte del conflicto que*, como se ha dicho, son insuficientes para el trabajador, quien preferentemente necesita de la estabilidad en el trabajo...”.

<sup>66</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931”, en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 174-176.

<sup>67</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Las facultades directivas del juez en el ordenamiento mexicano”, en el volumen colectivo *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 293-295.

derecho procesal social, que implica ventajas procesales para los trabajadores, con el objeto de lograr lo que el ilustre procesalista uruguayo Eduardo J. Couture calificó como “igualdad por compensación”,<sup>68</sup> y el acrecentamiento de las facultades directivas del juzgador, en particular respecto de la misma suplencia de la queja, que no sólo obliga a las Juntas de Conciliación y Arbitraje a corregir los errores de técnica jurídica en que pueden incurrir los propios trabajadores por carencia de asesoramiento adecuado, sino también a la aportación al proceso, de los elementos de convicción que considere necesarios y que las partes no hubiesen presentado, para lograr lo que se ha calificado como la verdad material, y con ello, alcanzar una solución justa de la controversia.<sup>69</sup>

52. B) Un segundo sector en el cual se advierte una evidente evolución en la aplicación de los derechos laborales establecidos originalmente por el Constituyente de Querétaro, se refiere a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, al adicionarse la fracción IX del artículo 123 constitucional por reforma promulgada el 21 de noviembre de 1962, que introdujo las bases para la efectiva realización de este derecho y se fija un porcentaje ajustado a las utilidades gravables de cada ejercicio fiscal. Dicha fijación la hace una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno federal, la que, después de practicar las investigaciones y los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía del país, pronuncia la resolución respectiva. Este derecho empezó a ejercitarse a partir del año de 1964.<sup>70</sup>

53. C) En vía de ejemplo podemos señalar el avance en el reforzamiento de los derechos laborales a través de varias modificaciones introducidas al texto original del mencionado artículo 123, que los había esbozado, y al respecto destaca la reforma

<sup>68</sup>En su clásico estudio intitulado “Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo”, en su obra *Estudios de derecho procesal civil*, tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1948, pp. 275-276.

<sup>69</sup>Cfr. entre otros, Enrique Álvarez del Castillo, *Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979*, México, UNAM, 1980; Néstor de Buen Lozano, *La reforma al proceso laboral*, México, Porrúa, 1980.

<sup>70</sup>De acuerdo con la reforma de 1962, la fracción IX del apartado A, del artículo 123, quedó redactada de la siguiente manera: “Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas: a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores, b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales. c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen. d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares. e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley. f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.” La primera Comisión empezó a funcionar el primero de marzo de 1963 y concluyó sus actividades el 12 de diciembre de ese año, por lo que el derecho mencionado empezó a ejercerse desde 1964. Cfr. Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, tomo I, México, 1964, el texto de la resolución, pp. 577-596. El precepto constitucional está reglamentado por los artículos 117 a 131 de la Ley Federal del Trabajo vigente, de mayo de 1970.

a la fracción XII del citado precepto fundamental de 14 de febrero de 1972, con el propósito de otorgar efectividad al derecho de los trabajadores a la vivienda que ya se había establecido de manera incipiente en el texto original de dicha disposición, pero ahora a través de un organismo tripartito que la ley reglamentaria respectiva de 22 de abril del mismo año de 1972, designó con el nombre de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), al cual nos referiremos más adelante al abordar el tema del derecho social a la vivienda (ver *infra* párrafos 107-111).

54. D) Otra innovación reciente en el ejercicio de los derechos laborales fue establecida en la reforma de 9 de enero de 1978, a través de la obligación de todas las empresas para proporcionar a su personal, capacitación y adiestramiento para el trabajo, la cual fue regulada por los artículos 3º, 537 a 539-E, de la Ley Federal de Trabajo de 1970, actualmente en vigor, preceptos que establecieron el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el cual está a cargo de una Unidad Coordinadora, como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>71</sup>

55. E) Un paso muy importante fue el relativo al reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal (entonces también de los territorios federales, convertidos en estados en 1974), al crearse el apartado B del artículo 123, en la reforma promulgada el 5 de diciembre de 1960, la que consagró los lineamientos esenciales de los citados derechos burocráticos que anteriormente habían sido regulados por los Estatutos de 5 de diciembre de 1938 y 5 de noviembre de 1941, el primero de los cuales creó el organismo tripartito denominado Tribunal Federal de Arbitraje para resolver los conflictos de los citados trabajadores públicos y los titulares de las dependencias oficiales.<sup>72</sup>

56. Esta reforma constitucional fue reglamentada por las Leyes Federales, de los Trabajadores al Servicio del Estado (promulgada el 27 de diciembre de 1963), y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, de los propios trabajadores, de 28 de diciembre de 1959, sustituida por la que entró en vigor el 1º de enero de 1984.<sup>73</sup>

57. Por lo que se refiere a los servidores públicos de los municipios y de los gobiernos de los estados, su situación no estaba prevista expresamente en el texto constitucional, pero la mayoría de las legislaciones locales establecieron una regulación

<sup>71</sup> El texto actual de la fracción XIII, del artículo 123 constitucional, apartado A, establece: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

<sup>72</sup> Cfr. Willebaldo Bazarte Cerdán, “Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, en *Revista Jurídica veracruzana*, Jalapa, enero-febrero de 1965, pp. 71-91.

<sup>73</sup> Cfr. Humberto E. Ricord, “El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran”, en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, núm. 13-14, enero-agosto de 1972, pp. 89-124. También debe hacerse referencia a la reciente reforma al apartado B, del artículo 123 constitucional en diciembre de 1982, en relación con los trabajadores bancarios, cuya ley reglamentaria fue publicada el 30 de diciembre de 1983, cfr. Jaime Sánchez Montemayor, “Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B, del artículo 123 de la Constitución General de la República”, en el volumen colectivo *Derecho Federal Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, tomo I, pp. 115-128. Sobre la nueva Ley de seguridad social de los servidores públicos, Roberto Ortega Lomelín, “Nueva Ley del ISSSTE, instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado”, en el mismo volumen, pp. 263-271.

similar a la del citado apartado B del artículo 123, debiendo considerarse que de acuerdo con la reciente reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983, se adicionó la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Federal, para establecer que las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios y sus servidores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de las propias entidades federativas, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Federal, en la inteligencia de que un sector importante de la doctrina considera que deben aplicarse los principios esenciales del mencionado apartado B del propio precepto constitucional.<sup>74</sup>

58. F) Toda esta evolución de los derechos laborales ha culminado con la reforma constitucional promulgada el 19 de diciembre de 1978, que adicionó el preámbulo del mencionado artículo 123 de la Ley Suprema para consagrar, como una norma genérica, el derecho al trabajo digno y socialmente útil, que es una de las aspiraciones de todo Estado social de derecho, pero de los más difíciles en alcanzar, si se apoya en el principio de la libertad de trabajo, consagrado por el artículo 5º de nuestra Carta Federal,<sup>75</sup> puesto que sólo ha podido solucionarse en los países que siguen el sistema socialista inspirado en la Unión Soviética, a través del trabajo obligatorio y las leyes antiparasitarias.<sup>76</sup>

59. Si bien en nuestro país, como en muchos otros, inclusive en varios de los ordenamientos occidentales con mayor desarrollo económico y jurídico que el nuestro, debe considerarse todavía el derecho al trabajo como una norma programática debido a que la situación económica del país no permite el establecimiento del seguro de desempleo, sin embargo, la referida norma fundamental es una inspiración que constituye el pináculo del desarrollo de los derechos laborales en México.<sup>77</sup>

## La evolución de la reforma agraria

60. Uno de los problemas fundamentales de México durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX, como es bien conocido, fue la injusta distribución

<sup>74</sup>Sobre la situación anterior a la mencionada reforma constitucional, *cfr.* Alfonso Noriega Cantú. “A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales entre los Estados de la Federación y Municipios con sus trabajadores y empleados”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 107-108, julio-diciembre de 1977, pp. 761-789. Respecto al ordenamiento actual, *cfr.* José Dávalos Morales. “Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123”, en el volumen colectivo editado por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 311-335.

<sup>75</sup>La parte relativa del citado artículo 5º de la Carta Federal establece: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...” *Cfr.* Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 5ª ed., México, Porrúa, 1968, pp. 312-331.

<sup>76</sup>*Cfr.* entre otros. Russel E. Burford, Jr., “Getting the Bugs out of Socialist Legality: The Case of Joseph Brodsky and a Decade of Soviet Anti-Parasite Legislation”, en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 465-502, y la transcripción de la legislación respectiva, pp. 503-508.

<sup>77</sup>Esta disposición se incorporó al Preámbulo del artículo 123 constitucional: “*Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley...*”

de la tierra, pues compartimos con varios países latinoamericanos la existencia de la concentración desproporcionada en el sistema casi feudal de los latifundios,<sup>78</sup> debido a la legislación liberal que se inició con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, y continuó con las leyes de baldíos y de colonización que se expidieron con posterioridad, especialmente durante el gobierno del general Porfirio Díaz;<sup>79</sup> situación que fue analizada y denunciada por dos de los ilustres precursores de la reforma agraria introducida en el artículo 27 de la Carta Federal de 1917, es decir, Wistano Luis Orozco,<sup>80</sup> y Luis Molina Enríquez.<sup>81</sup>

61. Los grupos políticos opositores al sistema liberal individualista, y además autoritario, del general Díaz se preocuparon por la resolución de este grave problema de la concentración de la propiedad agrícola y coincidieron en la necesidad de suprimir los latifundios y realizar una verdadera reforma agraria, con diversos matices, como lo demuestran el Manifiesto del Partido Liberal de 1909, el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911, y las reformas al Plan de Guadalupe, efectuadas en Veracruz en 1914, entre otros.<sup>82</sup>

62. Por eso no resulta sorprendente que al participar numerosos grupos de campesinos en la lucha revolucionaria, en un país con una mayoría de población radicada en el campo, en el Constituyente de Querétaro se planteara la necesidad de incorporar al texto constitucional, del que fuera después artículo 27, los lineamientos de la reforma agraria,<sup>83</sup> precepto que otorgó rango constitucional a la ley del 6 de enero de 1915<sup>84</sup> que fue el primer ordenamiento que inició la reforma agraria mexicana,<sup>85</sup> al introducir los dos procedimientos esenciales para la redistribución de la propiedad agraria, es decir, la restitución y la dotación.<sup>86</sup>

63. Posteriores reformas al texto del citado artículo 27 de la Constitución Federal han tenido por objeto perfeccionar el ordenamiento jurídico de la reforma agraria, y entre ellas podemos mencionar la de 10 de enero de 1934, que incorporó las disposiciones esenciales de la mencionada Ley agraria de 6 de enero de 1915, y la de 12 de febrero de 1947, que estableció en la Carta Fundamental los límites de la pequeña propiedad inafectable.<sup>87</sup>

<sup>78</sup> Cfr. Jacques Lambert, *Latinoamérica. Estructuras sociales e instituciones políticas*, trad. de Pablo Bardónaba, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1978, pp. 150-191.

<sup>79</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 109-137; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, FCE, 1959, pp. 67-103.

<sup>80</sup> *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Imprenta de El Tiempo, 1895.

<sup>81</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta A. Carranza e Hijos, México, 1909.

<sup>82</sup> Cfr. Jesús Silva-Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, cit., *supra* nota 79, pp. 159-213.

<sup>83</sup> Cfr. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., *supra* nota 46, pp. 33 y ss.

<sup>84</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 constitucional, se dispuso: "... En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que han sido privadas las corporaciones referidas (rancherías, pueblos, congregaciones y tribus), serán restituidas a éstos con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

<sup>85</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 177-181.

<sup>86</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, 11ª ed., México, Porrúa, 1977, pp. 897-900.

<sup>87</sup> A la prohibición absoluta para los propietarios afectados de acudir a la vía judicial, en la reforma de 1947 a la fracción XIV del citado artículo 27 de la Constitución Federal, se le adicionó un párrafo con el siguiente precepto:

64. El citado artículo 27 constitucional fue reglamentado, en lo relativo a la reforma agraria, por diversos ordenamientos, entre los cuales podemos mencionar las Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 y 21 de marzo de 1929, y los Códigos Agrarios de 22 de marzo de 1934, 23 de septiembre de 1940 y 31 de diciembre de 1942, para culminar con la Ley de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, actualmente en vigor.<sup>88</sup>

65. A través de las reformas constitucionales y las numerosas leyes reglamentarias y complementarias, se advierte una paulatina transformación de la reforma agraria, considerada en su primera etapa como un simple reparto y redistribución de la propiedad agrícola, con el objeto de suprimir los latifundios y sustituirlos por la propiedad social de ejidos y comunidades, y por la pequeña propiedad. Posteriormente se ha avanzado en la propia reforma agraria con la creación de instituciones de crédito de carácter oficial para otorgar financiamiento a los campesinos como los Bancos de Crédito Ejidal y de Fomento Cooperativo, y actualmente el Banco de Crédito Rural, así como fondos comunes y nacionales y fideicomisos públicos, con el establecimiento de infraestructura, en la cual destacan los distritos de riego, esenciales en un país en el cual escasea el agua y predominan los terrenos de temporal.<sup>89</sup>

66. La evolución y los resultados de la reforma agraria han sido los aspectos más debatidos de nuestra democracia social, en virtud de que no obstante todos los esfuerzos realizados, no se han podido superar los problemas relativos al desarrollo de la producción agrícola, que siempre se ha rezagado respecto del crecimiento industrial. Sin tomar partido en una cuestión muy compleja que requiere de un análisis que rebasa el ámbito jurídico y los límites de este trabajo, podemos afirmar, que se ha avanzado, así sea lentamente, y que en la actualidad se ha iniciado una nueva, etapa relativa a la organización de las comunidades agrarias y al establecimiento de unidades de producción, para superar los problemas de una excesiva división de parcelas ejidales y pequeñas propiedades.<sup>90</sup>

67. En esta dirección destacan la reforma constitucional al párrafo tercero del citado artículo 27 constitucional promulgada el 6 de febrero de 1975 para promover la organización y explotación colectivas de ejidos y comunidades,<sup>91</sup> y más recientemente el intento muy cuestionado, de organizar y planificar la explotación agrícola, pecuaria y forestal a través de diversos medios, entre las cuales destaca el establecimiento de

---

“... Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, *certificado de inafectibilidad*, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”. Cfr. Humberto E. Ricord, *Introducción Jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 199-216.

<sup>88</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *Cuatro etapas en la reforma agraria de México*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1969.

<sup>89</sup> Cfr. Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966, pp. 109-259.

<sup>90</sup> Cfr. entre otros, Lucio Mendieta y Núñez, *Las desviaciones de la reforma agraria*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1972.

<sup>91</sup> En la parte relativa del citado artículo 27 de la Carta Federal, dicha reforma adicionó el siguiente párrafo: “... para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, *la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades...*”

unidades de producción, todo ello regulado por la Ley de Fomento Agropecuario y su Reglamento, promulgados, respectivamente, los días 2 de enero y 12 de noviembre de 1981.<sup>92</sup>

68. Pero el sector en el cual se advierte con mayor claridad el avance de la reforma agraria es en los procedimientos administrativos y judiciales para dirimir los conflictos derivados de su aplicación, a partir del artículo 10 de la citada Ley del 6 de enero de 1915 (ver *supra* párrafo 62), el cual reguló un procedimiento judicial al cual podían acudir los propietarios afectados con las resoluciones de dotación —la restitución quedaba excluida por constituir una reivindicación— para la defensa de sus derechos.<sup>93</sup>

69. Aquí se presentó también un criterio restrictivo de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pero curiosamente, a la inversa de lo ocurrido con la materia procesal laboral (ver *supra* párrafos 43-45), la primera época jurisprudencial significó una mayor comprensión para los procedimientos de la reforma agraria, puesto que se estimó que el proceso previsto en dicho artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 equivale al juicio de amparo, pero este criterio fue modificado en 1929, para sostener que el citado procedimiento debía considerarse como un juicio ordinario federal previo al amparo, con lo que se alargaron considerablemente dichos procedimientos judiciales, provocando un creciente malestar en las organizaciones campesinas.

70. La presión en contra de la citada jurisprudencia se tradujo en la reforma legislativa promulgada el 3 de diciembre de 1931, que modificó el citado artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 y suprimió toda defensa judicial, inclusive el juicio de amparo, contra las resoluciones dotatorias o restitutorias dictadas en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria. Esto motivó un debate muy amplio en el cual intervinieron las opiniones autorizadas de Luis Cabrera y Narciso Bassols, quienes coincidieron en considerar indebida dicha reforma puesto que los problemas más agudos relativos al retraso de la propia reforma agraria no eran imputables al juicio de amparo, sino a la defectuosa tramitación de los procedimientos seguidos ante las autoridades administrativas agrarias.<sup>94</sup>

71. Como la controversia continuó de manera apasionada, se realizó una nueva reforma, promulgada el 9 de enero de 1934, para incorporar las disposiciones de la citada Ley del 6 de enero de 1915 al texto del artículo 27 de la Constitución Federal

<sup>92</sup> Cfr. Emilio Krieger, “Constitución y Ley de Fomento Agropecuario”; Santiago Barajas Montes de Oca, “Las unidades de producción en la Ley de Fomento Agropecuario”; los tres publicados en el volumen editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981, pp. 40-90, 205-251 y 252-279.

<sup>93</sup> El citado artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, disponía: “*Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.* En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles”.

<sup>94</sup> Cfr. Luis Cabrera, “La reforma del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915”, en *Revista general de derecho y jurisprudencia*, México, 1932, pp. 271 y ss. Narciso Bassols, *La nueva Ley agraria*, México, 1927, p. 8.

(ver *supra* párrafo 63) (que por ello tiene las dimensiones de un verdadero código), conservándose la prohibición absoluta de defensa judicial en la fracción XIV del citado precepto constitucional. Aquí podemos observar nuevamente la influencia decisiva de los problemas procesales en la protección de los derechos sustantivos constitucionales, pues si bien con la citada prohibición se pretendía proteger los propios de los ejidos y comunidades, se privó de toda eficacia a los derechos reconocidos a los pequeños propietarios por la fracción XV del mismo artículo 27 de la Carta Federal,<sup>95</sup> que de esta manera contenía dos preceptos contradictorios, uno que prohibía toda defensa judicial (fracción XIV) y otro que establece categóricamente la tutela de la pequeña propiedad (fracción XV).

72. Esta oposición entre dos disposiciones fundamentales fue atenuada por la nueva modificación al referido artículo 27 de la Constitución Federal de 12 de febrero de 1947 (ver *supra* párrafo 63), que conservó la regla general de la fracción XIV sobre la prohibición de la defensa judicial de los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, pero estableció la posibilidad de impugnar dichas resoluciones a través del juicio de amparo si los reclamantes poseen el certificado de inafectibilidad correspondiente, excepción que fue ampliada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a los supuestos del señalamiento de la pequeña propiedad en otro documento presidencial, o bien cuando se afecte un predio que no exceda de los límites de la pequeña propiedad y que hubiera sido poseído pacífica, continua y públicamente cinco años anteriores a la solicitud de afectación.<sup>96</sup>

73. Estas nuevas modalidades, razonables y ostensiblemente orientadas a otorgar seguridad a la propiedad rural en nuestro país, han sido objeto de ataques periódicos por partidos políticos de oposición o por organizaciones campesinas, que han reiterado los argumentos expuestos en los años treinta sobre el retardo de la reforma agraria debido a los juicios de amparo solicitados por los propietarios afectados (ver *supra* párrafo 71), razonamientos que ya habían sido rebatidos ampliamente por Luis Cabrera y Narciso Bassols, según ya se expresó (ver *supra* párrafo 70).

74. Esto por lo que se refiere a la tutela procesal de los pequeños propietarios que desde el punto de vista del artículo 27 constitucional poseen la misma jerarquía que los correspondientes a la propiedad social de los ejidos y comunidades, no obstante lo cual existe una notoria desigualdad en cuanto a la tramitación del juicio de amparo solicitado por los citados propietarios, en cuyo beneficio no procede la suplencia de la queja, y por el contrario, hasta las reformas de diciembre de 1983, al artículo 79 de la Ley de Amparo, estaba sujeta a las limitaciones anacrónicas del llamado “amparo de estricto

<sup>95</sup>De acuerdo con la fracción XV del artículo 27 constitucional: en su parte conducente: “Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecte ...”

<sup>96</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El juicio de amparo en materia agraria”, en el volumen colectivo *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, editado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, pp. 225-228.

derecho”,<sup>97</sup> el que afortunadamente ha sido superado por un criterio más flexible en el nuevo texto de dicha disposición.<sup>98</sup>

75. Pero tampoco la tutela procesal de los derechos de los ejidatarios y comuneros en lo individual o de los de carácter colectivo de los respectivos núcleos de población fue satisfactoria desde un principio, no obstante el privilegio que se le ha pretendido otorgar, por lo que también podemos observar una evolución que ha sido mucho más enérgica que en el sector laboral (ver párrafos 49 a 51).

76. En efecto, durante la vigencia del texto original de la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, los citados campesinos, al interponer el juicio de amparo contra los actos de las autoridades agrarias que los afectaran, estaban sujetos a las reglas generales del amparo administrativo y por tanto al “estricto derecho” (ver *supra* párrafo 74), así como al sobreseimiento por inactividad procesal introducido en las reformas de 1951, con lo cual se restringió de manera considerable la tutela de sus derechos individuales y colectivos agrarios, en virtud de que normalmente los campesinos afectados carecen de asesoramiento adecuado y se encuentran en una situación de inferioridad frente a las propias autoridades agrarias.

77. No fue sino hasta la reforma constitucional del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, en octubre de 1962, complementada con las modificaciones a varios preceptos de la Ley de Amparo que entraron en vigor en febrero de 1963, cuando se otorgaron a dichos campesinos ventajas procesales que permiten una protección efectiva de sus derechos, en especial a través de la suplencia de la queja, la que implica no sólo la corrección de los defectos u omisiones en que hubieren incurrido los campesinos en exposiciones, comparecencias y alegatos en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros (artículo 277 de la Ley de Amparo), sino también las facultades del juzgador para llevar al proceso los elementos de convicción que considere necesarios para la solución justa de la controversia y que no hubiesen aportado las partes, además de que, de acuerdo con lo dispuesto por el

<sup>97</sup> El texto anterior del citado artículo 79 disponía: “La Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de Distrito, en sus sentencias, podrán suplir el error en que hubiese incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclamen otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada; pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda.—El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, *es de estricto derecho*, salvo los casos de amparo que afecten derechos de menores o incapaces y, por tanto, *la sentencia que en él se dicte*, a pesar de lo prevenido en este artículo, *se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella*. Cfr. Felipe Tena Ramírez, “El amparo de estricto derecho. Orígenes, expansión, inconvenientes”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 13, enero-marzo de 1954, pp. 10-20, 26-27.

<sup>98</sup> El citado precepto reformado en diciembre de 1983, establece: “En los juicios de amparo en que no proceda la suplencia de la que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de Circuito y los jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se consideren violados, y examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, *a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda*”. Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Algunas consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo”, en el volumen *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota, 73, pp. 407-410; *Id.* “Breves reflexiones sobre algunos aspectos de las reformas a la legislación de amparo” en el volumen *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 185-188.

diverso artículo 225 del citado ordenamiento, el juez del amparo debe resolver sobre la inconstitucionalidad (o ilegalidad) de los actos reclamados, tal como se hubiesen demostrado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda.<sup>99</sup>

78. Ha sido tan importante el establecimiento de estas modalidades protectoras en el sector del llamado amparo social agrario o amparo agrario ejidal y comunal, que por decreto legislativo de 20 de marzo de 1976, se dividió la Ley de Amparo en dos libros, uno sobre el amparo general y el segundo concentró las disposiciones tutelares de la materia social agraria; aun cuando con algunos defectos de técnica jurídica, por el desequilibrio entre estos dos libros, en virtud de que el segundo es realmente un título, además de que con un propósito de exagerado proteccionismo se establecen disposiciones que infringen el principio de imparcialidad del juzgador (diverso de su función de dirección y orientación procesales); puesto que algunas de sus actividades en cuanto a la suplencia de la queja se deben realizar siempre que sean “beneficio” de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria.<sup>100</sup>

79. Puede afirmarse, como lo señala un sector importante de la doctrina, que todavía subsisten algunos de los defectos señalados por Luis Cabrera y Narciso Bassols en los años treinta (ver *supra* párrafo 70), que de manera esencial consisten en la confusión entre los criterios políticos y los jurídicos en la tramitación administrativa de los conflictos agrarios, algunos de los cuales se resuelven por las Comisiones Agrarias Mixtas y otras por el presidente de la República<sup>101</sup> previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el que puede considerarse como un tribunal administrativo de jurisdicción retenida.<sup>102</sup>

80. Queda un paso importante por realizar con el objeto de lograr un verdadero progreso en la aplicación efectiva de los derechos sociales agrarios consagrados en el artículo 27 constitucional y que también comprenden a los auténticos titulares de la pequeña propiedad en explotación. Nos referimos a la creación de tribunales agrarios independientes de las autoridades administrativas y que resuelvan con criterios jurídicos y no políticos las controversias derivadas de la realización de los derechos agrarios, lo que por supuesto no se opone a la sensibilidad social de los jueces especializados.<sup>103</sup>

<sup>99</sup>Sobre estas reformas constitucionales y legales, pueden consultarse los trabajos de Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 86, pp. 934-967; Héctor Fix-Zamudio, “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1968, pp. 924-931.

<sup>100</sup>Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *op. últ. cit.*, pp. 954-955, Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo en materia agraria*, cit., *supra* nota 96, pp. 230-234; Fernando Lanz Cárdenas, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus, 1977, pp. 43-82.

<sup>101</sup>En diciembre de 1983 se introdujeron reformas a la Ley de Reforma Agraria, entre las cuales se encuentran las que otorgaron mayores facultades decisorias al secretario de la Reforma Agraria para descargar al presidente de la República de algunas resoluciones en las que su intervención no es indispensable, *cfr.* Mario Ruiz Massieu, “Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria”, y Rafael Rodríguez Barrera, “Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria”, ambos trabajos en el libro *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota, 73, pp. 193-207, y 221-225, respectivamente.

<sup>102</sup>Cfr. Mario Ruiz Massieu, “Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario”, en su obra *Temas de derecho agrario mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 105-123.

<sup>103</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario*, cit., *supra* nota 99, pp. 932-934; Gonzalo Armienta Calderón, “Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano”, en el

81. Estos tribunales fueron propuestos desde hace varios años para su establecimiento en el ordenamiento mexicano,<sup>104</sup> y en época reciente ha sido objeto de análisis por varios tratadistas, si se toma en cuenta que existe una vigorosa tendencia hacia la jurisdicción agraria especializada en otros países latinoamericanos que han implantado, o al menos hecho el intento de hacerlo, reformas agrarias similares a la nuestra. Nos referimos a los tribunales agrarios creados por los ordenamientos de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).<sup>105</sup>

82. La preocupación del órgano revisor de la Constitución Federal por el desarrollo apropiado de la justicia agraria, y que en nuestro concepto fundamenta la creación de los mencionados tribunales especializados, la descubrimos claramente al adicionarse en diciembre de 1982 la fracción XIX del tantas veces mencionado artículo 27 constitucional, en cuanto dispone que con apoyo en la Ley Fundamental, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y además, promoverá la asesoría legal de los campesinos.

83. Podemos concluir este breve análisis de los avances de la reforma agraria que como hemos señalado se inició en el texto original del artículo 27 de nuestra Constitución Federal, y que paulatinamente se transformó de un simple reparto agrario en un sistema de organización y planeación para la producción y para el mejoramiento de los campesinos, destacando la reciente reforma constitucional promulgada en diciembre de 1982, que adicionó la fracción XX del mismo precepto fundamental, para consagrar la norma programática sobre el desarrollo rural integral, a través de la acción del Estado, con el objeto de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.<sup>106</sup>

---

volumen, *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., *supra* nota 96, pp. 341-358. En el citado Congreso de Derecho procesal efectuado los días 12 a 16 de noviembre de 1979, se propuso la creación de tribunales agrarios especializados en el ordenamiento mexicano, *Memorias citadas*, pp. 531-532.

<sup>104</sup>En el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario efectuado en la Ciudad de México en el mes de julio de 1945, se presentaron proposiciones para la creación de un Tribunal Federal Agrario, ante el cual las Comisiones Agrarias Mixtas actuarían como órganos instructores y sus fallos revisables por el presidente de la República en casos muy limitados, *cf. Memoria del Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario*, México, 1946, pp. 326-329; y además en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, celebrado en esa ciudad los días 26 al 30 de octubre de 1959, se recomendó el establecimiento de un sistema de justicia ejidal y de colonias y nuevos centros de población agrícola, lo que puede consultarse en el volumen *Congreso Nacional de Toluca. Organización, funcionamiento y resoluciones*, Toluca, 1959, p. 40.

<sup>105</sup>*Cf.* Ricardo Zeledón Zeledón, “Derecho agrario y proceso agrario”, en *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., *supra* nota 96, pp. 109-147; *Id.*, *Proceso agrario comparado en América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

<sup>106</sup>La citada reforma estableció en la nueva fracción XX, lo siguiente: “El Estado promoverá las condiciones para el *desarrollo agrario integral*, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”. Sobre la necesidad de esta transformación, las agudas observaciones del destacado tratadista Mendieta y Núñez, Lucio, *Los puntos sobre las íes en materia agraria*, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969.

## La seguridad social

84. La seguridad social es el aspecto fundamental de la democracia y del Estado sociales, y por ello los angloamericanos han utilizado el término de *Welfare State* para designar al segundo,<sup>107</sup> aun cuando esta institución se inició en la segunda mitad del siglo XIX en los países europeos con un dinámico desarrollo industrial a través de seguros sociales concretos, generalmente limitados a cubrir los riesgos de los accidentes de trabajo y las enfermedades producidas por la actividad laboral.<sup>108</sup>

85. Este comienzo de los seguros sociales también se observa en el derecho mexicano si tomamos en cuenta las leyes sobre accidentes de trabajo del Estado de México expedida por José Vicente Villada en 1904, y la promulgada en 1906 en Nuevo León por Bernardo Reyes; pero en general antes de la Revolución de 1910 fueron las mutualidades los únicos medios de protección frente a los riesgos del trabajo. Por otra parte, también se realizaron algunos intentos de seguros sociales aplicables a accidentes y enfermedades de trabajo, incluyendo la jubilación, en los ordenamientos laborales expedidos en varias entidades federativas durante la lucha revolucionaria y con anterioridad a la Carta de 1917.<sup>109</sup>

86. Tomando en cuenta estos antecedentes y la situación económica del país, resulta muy explicable que el Constituyente de Querétaro hubiese iniciado los seguros sociales vinculados a la relación laboral, a través de la responsabilidad empresarial respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como con el establecimiento voluntario de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; cajas que debían ser fomentadas por el gobierno federal y los de las entidades federativas (artículo 123 constitucional, fracciones XIV y XXIX).

87. En la reforma constitucional promulgada el 6 de diciembre de 192[sic] que centralizó la legislación laboral en el Congreso de la Unión, y tomando en cuenta la valiosa experiencia de los ordenamientos locales expedidos con apoyo en el texto inicial del preámbulo del artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 41), se modificó la fracción XIX del propio artículo 123 para disponer la utilidad pública de la expedición de la Ley del Seguro Social, la que debía regular los riesgos de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y otras con fines análogos.<sup>110</sup>

88. Debido a que dicha Ley del Seguro Social no se promulgó sino hasta el 31 de diciembre de 1942, en la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 los riesgos

<sup>107</sup> Cfr. Gustavo Arce Cano, "Estado de Bienestar y la seguridad social", en su libro *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, 1972, pp. 523-567.

<sup>108</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, "Derecho a la seguridad social", en la obra colectiva *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed. México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, tomo II, pp. 1166-1168, Gustavo Arce Cano, *op. últ. cit.*, pp. 63-79.

<sup>109</sup> Cfr. Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, 12ª ed. México, Porrúa, 1970, tomo I, pp. 98-114.

<sup>110</sup> La citada reforma a la fracción XXXIX del artículo 123 constitucional dispuso: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

derivados de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales debían ser cubiertos por los empresarios, los que se trasladaron para su aseguramiento al Instituto Mexicano del Seguro Social establecido por el citado ordenamiento de 1942, en cuanto los citados empresarios afiliaron a sus trabajadores.<sup>111</sup>

89. En tal virtud, el primer instrumento de seguros sociales se creó vinculado al derecho laboral, puesto que tenía por objeto cubrir los riesgos de los trabajadores y lo propio ocurrió con los trabajadores del Estado, con anterioridad a la creación del apartado B del propio artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 55), y cuya seguridad comenzó con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que se aplicó hasta la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado por la Ley de 1959 (ver *supra* párrafo 56).

90. Pero estos comienzos de los seguros sociales, vinculados exclusivamente a los derechos laborales, fueron avanzando de manera paulatina, para abarcar, por una parte, un número mayor de riesgos asegurados por un sector creciente de afiliados y, por la otra, para extender su ámbito protector a personas diversas de los trabajadores propiamente dichos, rebasando, por tanto el ámbito del derecho del trabajo para asumir un carácter de instrumento para garantizar al mayor número posible de beneficiarios una existencia digna.<sup>112</sup>

91. El carácter dinámico de la seguridad social en México se advierte por la evolución habida en el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado y, además, como entidad fiscal autónoma para el efecto y determinación de las aportaciones obrero-patronales (artículos 135 de la Ley de 1942 y 267-268 del ordenamiento vigente de 1973), que ha aumentado sus funciones abarcando un número creciente de beneficiarios.

92. Para referirnos al ordenamiento vigente promulgado el 26 de febrero de 1963, el Instituto Mexicano del Seguro Social comprende en su régimen obligatorio de seguros relativos a riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de asegurados los que tutelan a un sector muy amplio de beneficiarios que se incrementa paulatinamente en cuanto se incorporan a los que se consideran como asegurados voluntarios, que se transforman en obligatorios en cuanto es factible su afiliación, como es el caso de los trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como trabajadores en industrias familiares, o bien que realizan actividades independientes, es decir, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás no asalariados.<sup>113</sup>

93. Esta tendencia hacia la ampliación de los asegurados para comprender el mayor número posible de trabajadores y sus familiares, pero también otros sectores sociales de escasos recursos, se puede observar en la reforma de 3 de diciembre de 1974 a la mencionada fracción XXIX del artículo 123 de la Carta Federal, en cuanto se le adiciónó

<sup>111</sup> Cfr. Fernando Zertuche Muñoz, "Los riesgos profesionales, su prevención y aseguramiento en la Ley Federal del Trabajo de 1931", en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la Primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 151-162.

<sup>112</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit. *supra* nota 108, pp. 1179-1187.

<sup>113</sup> Cfr. artículos 12, 13 y 16 de la Ley del Seguro Social de 1973.

con la disposición relativa a que la Ley del Seguro Social debía comprender además de los riesgos anteriores: "...cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares", lo que ha propiciado la incorporación al régimen obligatorio de varios sectores, especialmente en el campo.<sup>114</sup>

94. Por otra parte, de acuerdo con esta tendencia de la seguridad social de extenderse más allá de las relaciones laborales, la Ley del Seguro Social de 1973 establece que el Instituto respectivo podrá proporcionar, con fundamento en la solidaridad social, varios servicios de beneficio colectivo, que comprende tanto prestaciones (fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población), como servicios de solidaridad que pueden ser muy amplios, pues van desde una labor de prevención en materia de salud, actividades culturales y educativas hasta el establecimiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo (artículos 8º, 232-239 de la Ley del Seguro Social).<sup>115</sup>

95. La seguridad social para los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal los presta actualmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con la muy reciente ley que entró en vigor el primero de enero de 1984 (ver *supra* párrafo 56), de acuerdo con las bases mínimas establecidas por la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional, también en forma bastante amplia y de manera creciente, tanto por lo que se refiere a las prestaciones que cubren los riesgos de enfermedad, desde la previsión hasta la rehabilitación; como pensiones y jubilaciones, préstamos a corto plazo e hipotecarios. En época reciente se ha acentuado el propósito de superar la disminución, a veces dramática, de las propias pensiones, con aumentos proporcionales a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, así como el otorgamiento de gratificaciones, y otras similares, incluyendo también prestaciones sociales y culturales, de acuerdo con la mencionada tendencia hacia la solidaridad social.<sup>116</sup>

96. Un aspecto importante de la evaluación de la seguridad social realizada por este Instituto de los Trabajadores del Estado, consiste en la incorporación paulatina, mediante convenios que se han venido incrementando, inclusive bajo la vigencia de la Ley de 1959, de los trabajadores de organismos descentralizados de carácter federal, que ahora se complementa con la posibilidad establecida por el artículo primero, fracción III, del ordenamiento de diciembre de 1983, de extender las prestaciones del propio Instituto a las dependencias y entidades de la administración pública de los estados y municipios para incluirlas en los servicios que presta a sus trabajadores, de acuerdo con los convenios que dicho organismo celebre según dicha ley y las disposiciones expedidas por las legislaturas locales, lo cual constituye un sensible avance, tomando en cuenta que los sistemas de seguridad social para estos servidores públicos locales

<sup>114</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit., *supra* nota 108, pp. 1187-1188.

<sup>115</sup> Estas prestaciones sociales están reguladas por el artículo 234 de la Ley del Seguro Social en vigor, de 1973.

<sup>116</sup> Cfr. Roberto Ortega Lomelín, "Nueva Ley del ISSSTE. Instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado", en el volumen colectivo, *Derecho federal mexicano*, cit. *supra* nota 47, tomo I, pp. 264-271.

han sido muy heterogéneos y sin beneficios para todos los sectores burocráticos, en especial los municipales, para quienes no existía una verdadera protección.<sup>117</sup>

97. En este breve recorrido debemos mencionar que, con apoyo en lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, las fuerzas armadas, así como los integrantes del servicio exterior, se rigen en la actualidad por leyes específicas diversas de los demás servidores del Estado, y con este propósito se ha establecido un sistema de seguridad social a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, creado por la ley de 29 de junio de 1976 (reformada por decreto de 31 de diciembre de 1981) cuyas prestaciones son similares a las establecidas para los beneficiarios de los Institutos de Seguridad ya mencionados.<sup>118</sup>

98. Finalmente, podemos observar la orientación de la seguridad social en México por conducto de la creación de organismos que protegen determinados sectores de la población, tales como la anterior Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, creada por decreto presidencial de 15 de julio de 1968, sustituida por el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, según el decreto de 10 de enero de 1977; el Instituto Nacional de la Juventud establecido por decreto de 25 de febrero de 1950 y sustituido por el actual Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, según el decreto de 29 de noviembre de 1977; y el Instituto Nacional de la Senectud, introducido por decreto de 20 de agosto de 1979.

### Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud

99. En el texto original de la Constitución Federal de 1917 se consagraron las bases iniciales del que actualmente se ha calificado como “derecho a la vivienda”, pero entonces vinculado a los derechos laborales a través de la fracción XII del artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 53), pero los otros dos sectores aun cuando se pueden descubrir sus inicios en la misma Carta Fundamental, en sentido estricto han tenido un desarrollo posterior en virtud del crecimiento demográfico desorbitado que se advierte a partir de los años cincuenta, así como la excesiva concentración de la población en las ciudades, y en forma dramática en la capital de la República.<sup>119</sup>

100. A) Por lo que respecta a la regulación de los llamados asentamientos humanos, los que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley General de la materia promulgada el 20 de mayo de 1976, deben considerarse como: “... la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una

<sup>117</sup> Cfr. David García Estrada, “La seguridad social en los Estados y Municipios” en el libro mencionado en la nota anterior, tomo I, pp. 275-285.

<sup>118</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit., *supra* nota 108, pp. 1186-1187.

<sup>119</sup> Cfr. Diego G. López Rosado, *Problemas económicos de México*, 3ª ed., México, UNAM, 1970, pp. 387-411, sobre el crecimiento de la población en los setentas; para los años inmediatos, Francisco Alba, *La población de México: evolución y dilemas*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 16-55.

área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran...”.<sup>120</sup>

101. Se trata de una problemática muy compleja y por ello está vinculada con otros sectores como los de la vivienda, el urbanismo, la protección del medio ambiente y de la salud, entre otros, pero sólo con el propósito de sistematización pretendemos analizar los asentamientos humanos de manera aislada.

102. Es preciso hacer referencia de manera preferente a la consagración de los lineamientos esenciales de la regulación de los propios asentamientos humanos en las reformas constitucionales publicadas el 6 de febrero de 1976, a los artículos 27, 73 y 115 de la Carta Federal. La modificación de fondo fue la realizada al primero de dichos preceptos fundamentales,<sup>121</sup> que en esencia se refiere a la necesidad de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en virtud de lo anterior debían dictarse 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.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Cfr. Terra-Gallinal, “Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina”, en el volumen dirigido por Jesús Silva-Herzog Flores, Miguel González Avelar y León Cortiñas-Peláez, *Asentamientos Humanos, urbanismo y vivienda. Cometido del poder público en la mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977, pp. 233-254.

<sup>121</sup> Por lo que se refiere a las modificaciones a los artículos 73, fracción XXIX-C, sobre las facultades del Congreso de la Unión, se estableció: “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”; y las fracciones IV y V del 115, en los siguientes términos: “IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que serán necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los *centros urbanos* y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”. Con la nueva reforma de diciembre de 1982, se reelaboró el texto de la anterior fracción IV del artículo 115, que actualmente es la V, con la siguiente redacción: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas arqueológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”. La fracción V anterior se reprodujo en la VI actualmente en vigor.

<sup>122</sup> En la parte relativa de la iniciativa presidencial de reforma a la Carta Federal se expresó: “La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley, insuficiencia de los servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia...” y agregó más adelante: “Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos...”

103. El problema de las concentraciones urbanas debe considerarse como un fenómeno universal que se ha agudizado en esta segunda posguerra, como lo demuestra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (*Habitat*), que se efectuó en la ciudad de Vancouver, Canadá, los días 31 de mayo a 11 de junio de 1976, y en la cual la delegación mexicana tuvo una participación importante; reunión en la cual se adoptaron una declaración de principios y varias recomendaciones, en la inteligencia de que la primera fue propuesta por el grupo de países no industrializados, que son los más afectados por el crecimiento demográfico y las concentraciones urbanas.<sup>123</sup>

104. Para reglamentar la reforma constitucional de febrero de 1976 se promulgó el 20 y publicó el 26 de mayo del mismo año la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tiene por objeto, según su artículo primero: *a)* establecer la concurrencia de los municipios y de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; *b)* fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y *c)* definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

105. La expedición de este ordenamiento dio lugar a un Seminario Nacional efectuado en la ciudad de Querétaro durante los días 11 al 17 de julio de 1976, en el cual participaron representantes de los gobiernos de las 32 entidades federativas y del gobierno federal, y se adoptaron varios criterios comunes y proposiciones para una acción concertada, los que se conocen con el nombre de “Acuerdo de Querétaro”.<sup>124</sup>

106. A partir de entonces se han realizado numerosos esfuerzos tanto por los gobiernos de los estados como por el del Distrito Federal para encauzar la corriente impetuosa de las concentraciones demográficas que son producto de la emigración masiva de los campesinos hacia las grandes ciudades del país, especialmente la de México, tomando en cuenta el crecimiento de la llamada zona metropolitana, que ha rebasado el propio Distrito Federal y se ha conurbado con centros urbanos de otras entidades limítrofes, con lo que corre el peligro de convertirse en un futuro próximo en la ciudad más poblada y más extensa del mundo. Entre estos esfuerzos destaca, desde el punto legislativo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal promulgada el 30 de diciembre de 1975.<sup>125</sup>

<sup>123</sup>El texto de la Declaración y de las Recomendaciones adoptadas en la Conferencia de Vancouver pueden consultarse en el libro sobre *Asentamientos Humanos*, cot., *supra* nota 120, pp. 649-753.

<sup>124</sup>El texto del mencionado Acuerdo de Querétaro puede consultarse en el libro mencionado en la nota anterior; pp. 631-648.

<sup>125</sup>A este respecto, la parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa de la mencionada Ley de Asentamientos humanos, señaló: “La *conurbación* es una de las manifestaciones más graves del fenómeno de crecimiento urbano desordenado; en México existen actualmente diversas causas representativas de este problema, destacándose el del área metropolitana de la ciudad de México que comprende al Distrito Federal y a 14 municipios del Estado de México, con una población actual superior a los 11 millones de habitantes y con tasa de crecimiento que hace prever 26 millones para el año dos mil, incluyendo en ese caso a 40 municipios de los Estados circunvecinos...” A partir de entonces el fenómeno se ha agravado.

107. B) Como lo hemos señalado en varias ocasiones (ver *supra* párrafos 53 y 99), el derecho a la vivienda se inició en el texto original del artículo 123 de la Carta Federal que imponía a los empresarios la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podían cobrar rentas que no debían exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas (fracción XII).

108. Este derecho laboral fue de muy difícil cumplimiento, especialmente por las empresas pequeñas y medianas, por lo que, para hacerlo efectivo, se introdujeron modificaciones al citado artículo 123 constitucional; en el apartado A, la citada fracción XII, y al apartado B, fracciones XI, inciso f) y XIII; por las reformas promulgadas el 14 de febrero y el 10 de noviembre de 1972, de acuerdo con las cuales debían de crearse organismos que proporcionaran financiamiento para la adquisición, construcción o mejoramiento de habitaciones cómodas e higiénicas.

109. Con apoyo en dichas reformas de carácter constitucional, se expidieron los ordenamientos para la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) por ley de 24 de abril de 1972, como un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los empresarios, el que, con las aportaciones de los propios empresarios y del gobierno federal, otorga financiamiento a los trabajadores y ha emprendido, además, una amplia labor de construcción de conjuntos habitacionales en varias regiones del territorio nacional; y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), entidad desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que maneja el fondo financiero que se integra con las aportaciones que proporcionan tanto las dependencias centralizadas como los organismos descentralizados del gobierno federal y el del Distrito Federal, cuyos servidores se encuentran incorporados al citado Instituto: en la inteligencia de que el financiamiento otorgado por el fondo para habitaciones constituye una prestación diversa y adicional a las que otorga el referido Instituto.<sup>126</sup>

110. Por otra parte, estas prestaciones relativas al financiamiento y construcción de viviendas, se ha encomendado por lo que se refiere al personal castrense, al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que como se había mencionado anteriormente, fue regulado en su estructura actual por la ley publicada el 29 de junio de 1976 (ver *supra* párrafo 97), función que le encomienda el segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional.<sup>127</sup>

111. El problema de la vivienda en nuestro país es uno de los más apremiantes debido a la escasez de habitaciones adecuadas y la proliferación, por el contrario, de construcciones improvisadas que ni remotamente pueden considerarse como “cómodas e higiénicas”, y por este motivo, la evolución constitucional ha rebasado ampliamente

<sup>126</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, “Derecho urbanístico”, en *Introducción al derecho mexicano*, cit., *supra* nota 108, tomo II, pp. 1458-1460.

<sup>127</sup> La fracción XIII del artículo 123 constitucional dispone: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

el ámbito laboral que le otorgó el Constituyente de Querétaro para transformarse en un derecho social de carácter general,<sup>128</sup> tomando en cuenta que recientemente se adicionó el artículo 4º de la Constitución Federal para introducir el derecho de toda familia para disfrutar de vivienda digna y decorosa, y se encomendó a la legislación ordinaria establecer los instrumentos y apoyos necesarios para lograr dicho objetivo, de acuerdo con la reforma promulgada en diciembre de 1982.<sup>129</sup>

112. C) La protección a la salud como un derecho de carácter constitucional es todavía más reciente, puesto que fue introducido en el artículo 4º de la Carta Federal por la reforma que se publicó el 3 de febrero de 1983, pero también podemos descubrir antecedentes en el texto original elaborado por el Constituyente de Querétaro, en el cual se advierte la preocupación por la salud de los habitantes de la República, orientada en esa época esencialmente a combatir las enfermedades epidémicas, que eran frecuentes en nuestro país, y con este motivo en la fracción XVI del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, incluyó la de expedir leyes para regular la salubridad general de la República, y además creó el Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente de la República y que puede expedir disposiciones generales obligatorias en el país, en el supuesto de presentarse epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, incluyendo medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo y degeneren la raza, estas últimas revisadas por el propio Congreso en los casos que le competen.<sup>130</sup>

113. Como se ha señalado con anterioridad (ver *supra* párrafos 85 a 89), el mismo Constituyente de Querétaro introdujo normas sobre protección de los trabajadores en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, a través de la obligación de los empresarios de asumir los riesgos respectivos; lo que debe considerarse como el inicio de la seguridad social en cuanto a la tutela de la salud, primero de los trabajadores y después extendida a sectores más amplios por conducto de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de los Trabajadores al Servicio del Estado (ver *supra* párrafos 91 a 98).

114. Con apoyo en la citada facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, se expidieron los Códigos Sanitarios de 1926, 1934, 1949, 1954 y el último en marzo de 1973, lo que indica la preocupación del Estado Mexicano para perfeccionar los instrumentos jurídicos relativos a la protección de la salud de los habitantes del país, particularmente en el sector de la salubridad pública y la asistencia social.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Pueden consultarse varios estudios sobre la vivienda, tanto en México como en Latinoamérica, especialmente en sus aspectos jurídicos, sociales y económicos, en el citado libro sobre *Asentamientos humanos*, cit., *supra* nota 120, pp. 17-229.

<sup>129</sup> El párrafo cuarto del artículo del mismo número de la Carta Federal dispone: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...” Este precepto fue reglamentado por la Ley Federal de Vivienda, promulgada el 26 de diciembre de 1983, y publicada el 7 de febrero de 1984.

<sup>130</sup> Cfr. Diego Valadés, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, en el libro *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 100-101.

<sup>131</sup> Cfr. Juan Francisco Rocha Bandala, “La evolución del derecho sanitario y el derecho de protección a la salud”, en el libro citado en la nota anterior, pp. 118-119.

115. Por otra parte, a partir del Código Sanitario de 1934 se estableció la coordinación y cooperación de los servicios sanitarios y de salubridad a través de convenios que tenía facultad de celebrar el entonces Departamento de Salubridad Pública con los gobiernos de las entidades federativas y de los ayuntamientos; regulación que se hizo más flexible por el Código Sanitario de 1973.<sup>132</sup>

116. Esta evolución descrita en forma tan breve culmina con la consagración del derecho a la protección de la salud en la mencionada reforma constitucional de diciembre de 1982 (ver *supra* párrafo 112).

117. El citado derecho constitucional ha sido reglamentado esencialmente por la Ley General de Salud publicada el 7 de febrero de 1984, y la cual constituye un avance considerable sobre los instrumentos jurídicos anteriores, pues significa el propósito de establecer el Sistema Nacional de Salud, cuya coordinación se encomienda a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) en su carácter de autoridad sanitaria y de instancia administrativa especializada en salud, incluyendo este ordenamiento los medios de conc[...]ción e inducción para que los sectores social y privado participen activamente en la consolidación y funcionamiento del propio sistema, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa.<sup>133</sup>

118. En la propia exposición de motivos se señala, en su parte relativa, que el referido Sistema Nacional de Salud: "...constituido por las distintas dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado, y que se concibe como un conjunto de mecanismos de coordinación tendientes a dar cumplimiento al nuevo derecho social". Al Sistema Nacional de Salud así concebido, se le señalan siete objetivos prioritarios: prestar servicios de salud a toda persona; contribuir al desarrollo democrático; coadyuvar al bienestar social mediante la asistencia social a grupos vulnerables; impulsar el desarrollo de la familia y la comunidad; mejorar las condiciones sanitarias del ambiente; promover un sistema nacional de recursos humanos para la salud y participar en el cambio de patrones culturales en el ámbito de la salud.<sup>134</sup>

119. De este superficial examen se puede concluir que tanto la reforma constitucional como la Ley de Salud y el reciente cambio de nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por el de Secretaría de Salud, demuestra el propósito del gobierno federal por extender la tutela del nuevo derecho social a un sector cada vez más amplio de la población a través de servicios crecientes de atención médica, salud pública y asistencia social, todo ello como consecuencia de una constante evolución de los lineamientos trazados por el Constituyente de Querétaro (ver *supra* párrafo 112).

120. Otro aspecto importante y muy positivo de la Ley General de Salud es la distribución de la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas,

<sup>132</sup> Cfr. Diego Valadés, *El Derecho de protección a la salud*, cit. *supra* nota 130, pp. 104-106.

<sup>133</sup> Cfr. Guadalupe Gómez Maganda, "La Ley General de Salud como instrumento hacia la sociedad igualitaria", en el volumen, *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota 73, pp. 61-68.

<sup>134</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, "Una ley para una sociedad igualitaria: la Ley General de la Salud"; Alfonso Noriega Cantú, "Contenido y alcances de la Ley General de Salud. Un enfoque de filosofía social", en el volumen citado en la nota anterior; pp. 21-29, 33-58.

con un criterio descentralizador (que se advierte recientemente en varios ámbitos afectados por una excesiva centralización), pues como se señala correctamente en la mencionada exposición de motivos de la ley, se pretende recuperar el carácter concurrente que otorgó a la regulación sanitaria el Constituyente de Querétaro.<sup>135</sup>

121. Por último, debemos destacar que la Ley de Salud deslinda los campos anteriormente imprecisos, de la salubridad pública y la asistencia social prestada a grupos de escasos recursos, es decir, menores y ancianos en desamparo, inválidos y personas en estado de necesidad que requieren de la asistencia física, mental, social, técnica y jurídica del Estado, como lo señala la excelente exposición de motivos que hemos mencionado en varias ocasiones. Estos servicios de asistencia social han sido encomendados, para su coordinación, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (ver *supra* párrafo 98), de acuerdo con el decreto presidencial promulgado el 20 de diciembre de 1982, por el cual se reestructura dicho organismo.<sup>136</sup>

122. D) Un aspecto significativo y relacionado con los tres sectores anteriores, es decir, asentamientos humanos, vivienda y salud, es el relativo a la *protección del ambiente*, que es esencial para proporcionar a los habitantes de la República “un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona”, como lo determina el artículo 45, fracción I, de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>137</sup>

123. Las cuestiones relativas con la ecología no pudieron ser previstas por el Constituyente de Querétaro, puesto que son producto de dos factores esenciales: el aumento de la población y el progreso tecnológico, los que se acentuaron en nuestro país en los años cincuenta con motivo del enorme crecimiento demográfico y la rápida industrialización. El deterioro ecológico que se ha convertido en un problema mundial puesto que, especialmente el segundo factor, el tecnológico, ha producido una creciente y peligrosa afectación en el medio ambiente, no sólo en las grandes ciudades sino inclusive en las zonas rurales, abarcando ríos y zonas marítimas, y por ello la necesidad de convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 15 a 16 de junio de 1972, y que produjo una declaración de principios, que demuestran la preocupación internacional sobre esta materia.<sup>138</sup>

124. Se advierte en los últimos años una creciente preocupación del Estado mexicano para establecer los instrumentos jurídicos necesarios para tutelar el medio ambiente y evitar su creciente deterioro, lo que desafortunadamente no se ha logrado en la práctica sino en forma muy restringida, y al respecto podemos advertir que esta tendencia se inicia con la reforma a la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 de

<sup>135</sup> Cfr. Diego Valadés, *El derecho de protección a la salud*, cit., *supra* nota 130, pp. 93-111; Manuel Solares Mendiola, “Descentralización de la vida nacional: la salud”, en el libro mencionado en las dos notas anteriores, pp. 71-78.

<sup>136</sup> Cfr. Alejandro Manterola Martínez, “Beneficencia, asistencia, seguridad social y el derecho a la protección a la salud”, en la misma obra citada en notas anteriores, pp. 129-141.

<sup>137</sup> Cfr. Javier Gálvez, “Artículo 45, fracción I”, en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 518-523.

<sup>138</sup> Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, 1981, pp. 97-106, y las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo, pp. 109-115. Id. “El derecho humano a gozar de un ambiente sano. Derecho sustantivo y derecho procesal del medio ambiente en México”, en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 225-237.

la Carta Federal, el 6 de julio de 1971, para extender las facultades del Consejo de Salubridad General (ver *supra* párrafo 112), además de las relativas a las campañas contra el alcoholismo y las sustancias nocivas, aquellas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

125. Posteriormente se tomaron otras medidas legislativas entre las cuales podemos mencionar la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental publicada el 23 de marzo de 1973, y varios reglamentos. Además, se han establecido organismos para el cumplimiento de las citadas disposiciones, como la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, creada por decreto de 29 de enero de 1972, y la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, establecida por decreto de 25 de agosto de 1978.<sup>139</sup>

126. El interés del gobierno federal por los problemas ambientales se advierte en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicadas el 29 de diciembre de 1982, por las cuales, las funciones que en esta materia correspondían a las Secretarías de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) y de Asentamientos Humanos, se confirieron a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que corresponde, esencialmente, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología (artículo 37, fracción I, de la citada Ley, en su texto reformado).

### El crecimiento de la administración pública y la justicia administrativa

127. En el texto original de la Carta Federal de 1917 y particularmente en el artículo 90, la estructura de la administración pública se centralizaba en las Secretarías de Estado, incluyéndose, además los departamentos administrativos destinados a la realización de ciertos servicios públicos, pero sin tener estos últimos funciones de carácter político.<sup>140</sup>

128. Esta organización predominantemente centralizada que fue aumentando primero en forma paulatina, y en los últimos años de manera acelerada como se advierte en las diversas leyes de secretarías y departamentos de Estado, la última de las cuales fue publicada el 24 de diciembre de 1958; desarrollo debido en gran parte a las actividades del gobierno federal en materia de seguridad social y su intervención en las diversas actividades económicas, y culturales, que caracterizan el Estado social de derecho (ver *supra* párrafos 21-30).

129. En el sector en el cual se advierte claramente esta evolución acelerada es en el campo de los organismos públicos descentralizados y de las empresas públicas, puesto que el intervencionismo de la administración federal (similar aun cuando a ritmo menor en las entidades federativas), especialmente en el campo de las prestaciones sociales, determinó la creación, y en ocasiones la proliferación de los citados organismos

<sup>139</sup> Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, cit., nota anterior, pp. 83-89.

<sup>140</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1966, pp. 146-149; Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, pp. 146-152.

públicos descentralizados, con el objeto de impartir en una forma más adecuada este tipo de servicios, como ocurrió, según hemos señalado con los Institutos del Seguro Social; del Fondo de Vivienda para los Trabajadores; el de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros similares, y también el establecimiento de empresas administrativas por el gobierno federal para la explotación exclusiva de los recursos naturales esenciales, tales como los hidrocarburos y la electricidad.<sup>141</sup>

130. Este desarrollo muy acelerado en los últimos decenios se refleja claramente en la reforma constitucional al citado artículo 90 de la Carta Federal, promulgada el 21 de abril de 1981, y que tiene su antecedente en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976, que entró en vigor el primero de enero siguiente. Tanto en dicho ordenamiento como en el precepto constitucional se divide dicha administración pública federal en centralizada y paraestatal, la primera formada por las secretarías y departamentos de Estado, que según el artículo 26 de la ley mencionada, reformado en diciembre de 1982, se integra con 18 Secretarías y un solo Departamento, el del Distrito Federal.<sup>142</sup>

131. La llamada “administración pública paraestatal”, con notoria falta de técnica,<sup>143</sup> comprende los organismos públicos descentralizados, que integran lo que la doctrina considera “administración pública descentralizada”;<sup>144</sup> las empresas de participación estatal mayoritaria;<sup>145</sup> así como los fideicomisos públicos.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, “Evolución de la estructura jurídica de la Administración Pública Federal”, en el libro elaborado por el mismo autor en colaboración con Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva administración pública federal*, 2ª ed., México, Tecnos, 1978, pp. 95-116.

<sup>142</sup> De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada el 23 de diciembre de 1982, y el 21 de diciembre de 1984, funcionan las siguientes Secretarías: de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional, de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Reforma Agraria; de Turismo; y de Pesca; y un solo Departamento, el del Distrito Federal.

<sup>143</sup> Desafortunadamente ni el legislador ni la doctrina en nuestro país han deslindado los campos de los organismos descentralizados de las empresas del Estado, que deben regirse por principios jurídicos y económicos diversos. Sobre la distinción de los entes públicos y un intento de establecer su tipología, especialmente en el derecho español, cfr. Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón Fernández, *Cursa de derecho administrativo*, tomo I, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1980, pp. 315-360.

<sup>144</sup> Como una idea del enorme crecimiento del “sector paraestatal” en el ámbito federal, pueden consultarse los cuadros consignados en el estudio legislativo del destacado tratadista mexicano José Francisco Ruiz Massieu, “Las reformas recientes al derecho administrativo mexicano”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 30, México, mayo-agosto de 1980, pp. 458-467, que en esa época sumaban 761, incluyendo tanto los organismos públicos descentralizados, como empresas públicas, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

<sup>145</sup> Jorge A. Witker V., *La empresa pública en México y en España (un estudio comparativo de derecho administrativo)*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982. También pueden consultarse los diversos e importantes trabajos presentados en el Seminario internacional sobre regulación de la empresa pública celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas los días 14 a 16 de noviembre de 1979, editados por Manuel Barquín Álvarez con el nombre de *Estudios sobre la empresa pública*, y publicados en el *Anuario Jurídico*, VIII, México, UNAM, 1981.

<sup>146</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero, “Fideicomiso público, gubernamental o de Estado”, en el libro editado por Jorge Pina Medina y Miguel Acosta Romero, *Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México*, México, Banco Mexicano Somex, 1982, pp. 455-475.

132. Además de todo lo anterior, que demuestra el crecimiento desmesurado de la administración pública federal, debe agregarse el de la banca nacionalizada, anteriormente de carácter privado, de acuerdo con el decreto presidencial promulgado y publicado el primero de septiembre de 1982, y constitucionalizado en virtud de la reforma al artículo 28 de la Constitución Federal, en noviembre de 1982; reforma que estableció, que el servicio de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito publicada el 31 de diciembre de 1982, que configura dichas instituciones bancarias como sociedades nacionales de crédito, y que a nuestro modo de ver deben situarse dentro del sector de las empresas públicas y no de los organismos descentralizados.<sup>147</sup>

133. Este desarrollo acelerado de la administración y de las empresas públicas en el Estado social contemporáneo es un fenómeno generalizado en los ordenamientos que corresponden a países de diverso grado de evolución económica y social, lo que ha provocado una grave preocupación en la doctrina, los legisladores y la administración misma, por la defensa de los derechos de los administrados, que prácticamente son todos los habitantes del Estado, que se ven afectados de manera constante por la necesaria intervención de las autoridades administrativas, tanto centralizados como descentralizados, e inclusive por las empresas de carácter público.<sup>148</sup>

134. Este aumento inevitable de la actividad administrativa, si bien por un lado está dirigida a proporcionar servicios sociales a los grupos que los requieren, especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, al mismo tiempo afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, en virtud de que restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados, puesto que los mismos se encuentran sujetos a un número cada vez mayor de licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo.

135. Por la situación anterior, es preciso perfeccionar nuestra justicia administrativa, la que debe considerarse como el conjunto de instrumentos jurídicos creados para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.<sup>149</sup>

136. Por lo que respecta a los actos y resoluciones de la administración centralizada, tanto federal como la de las entidades federativas, éstos pueden impugnarse, primeramente a través de los recursos administrativos internos,<sup>150</sup> y una vez agotados,

<sup>147</sup> Efectivamente, las instituciones bancarias carecen del carácter de autoridad (con excepción del Banco de México, que sí tiene el carácter de organismo público descentralizado), y en cambio realizan actividades económicas de intermediación de servicios financieros, y por este motivo el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establece que a dichas instituciones les serán aplicables en lo conducente y en cuanto no se opongan a dicho ordenamiento, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares. Cfr. Miguel Acosta Romero, “La nacionalización de la banca mexicana. Proceso de transformación de las sociedades bancarias. Ensayo de conceptualización de las sociedades nacionales de crédito”, en el volumen *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, cit., supra nota 138, pp. 27-46.

<sup>148</sup> Cfr. Jesús González Pérez, *El administrado*, Madrid, 1966, pp. 15-20.

<sup>149</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 19-21.

<sup>150</sup> Cfr. Jesús González Pérez, *Los recursos administrativos*, 2ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, esp. pp. 39 y ss.; Héctor Fix-Zamudio, “Introducción al estudio de los recursos administrativos”, en el volumen *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, México, FCE, 1972.

ante los tribunales administrativos, los de carácter tributario ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y los demás ante organismos judiciales con competencia genérica, establecidos en los estados de México (1958), Veracruz (1975), Sinaloa (1976), Sonora (1977), e Hidalgo (1979).<sup>151</sup>

137. La instancia final de las impugnaciones contra los actos y resoluciones administrativas del sector centralizado, ya sea respecto de las resoluciones de los tribunales administrativos federales y locales, cuando corresponden a su competencia, o de manera inmediata cuando no existe esta impugnación judicial, corresponde en todo caso a los tribunales federales a través del juicio de amparo y en casos excepcionales, de la revisión fiscal, por lo que el proceso administrativo puede considerarse satisfactorio en nuestro sistema jurídico, aun cuando requiera de perfeccionamiento.<sup>152</sup>

138. Sin embargo, se han señalado deficiencias importantes en cuanto la regulación de los recursos internos administrativos, materia en la cual existe una situación caótica, que ha llevado al legislador mexicano a establecer, en algunas hipótesis, su carácter optativo, todo ello por la ausencia de leyes, tanto federales como locales, de procedimiento administrativo, que protejan los derechos e intereses legítimos de los grupos sociales y de los individuos, a través de las bases generales de la tramitación administrativa.<sup>153</sup>

139. Tampoco existe en nuestro ordenamiento un sistema que regule un régimen razonable de responsabilidad económica de la administración como la que existe en numerosas legislaciones contemporáneas, inclusive al nivel de normas constitucionales,<sup>154</sup> si consideramos que los instrumentos jurídicos existentes son anacrónicos e ineficaces, como lo son el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal, de 1941.<sup>155</sup>

140. También se ha advertido la ausencia de medios jurídicos para hacer efectivo, al menos en algunos de sus aspectos, el derecho a la información introducido por la reforma constitucional al artículo 6º de la Constitución Federal, promulgada en

<sup>151</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa* cit., *supra* nota 149, pp. 77-88; José Ovalle Favela, “La legislación mexicana reciente sobre justicia administrativa”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 23, México, enero-abril de 1978, pp. 135-42.

<sup>152</sup> 152 Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal”, en *Revista ciencia jurídica*, Universidad de Occidente, Departamento de Derecho, Culiacán, julio-diciembre de 1983, pp. 65-79.

<sup>153</sup> Sobre la necesidad de la expedición de leyes de procedimiento administrativo, tanto en el ámbito federal como en las Entidades Federativas, Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa*, cit. *supra* nota 149, pp. 29-37.

<sup>154</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por la Constitución española de 1978, en cuyo artículo 106, inciso 2, se dispone: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

<sup>155</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 21-24; *Id.* “Responsabilidad extracontractual del Estado en México”, en la obra *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México*, tomo V, *Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 1982, pp. 19-37; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., tomo II, México, Porrúa, 1974, pp. 566-567.

diciembre de 1977 y que ha sido objeto de apasionadas discusiones en cuanto a su alcance y reglamentación.<sup>156</sup>

141. Con independencia de otros aspectos del citado derecho constitucional a la información, en relación con la democracia social resulta necesario regular la utilización de la informática por parte de las autoridades administrativas, incluyendo los organismos descentralizados que tienen a su cargo prestaciones de seguridad social, para impedir que lesione los derechos y los intereses legítimos de los beneficiarios, ya sean de carácter colectivo o individual. Al respecto podemos mencionar a nivel constitucional lo dispuesto por el artículo 18, inciso 4, de la Constitución española de diciembre de 1978, en cuanto dispone que: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.<sup>157</sup>

142. Podemos también señalar entre otros ejemplos, el establecimiento en la República Federal de Alemania (con un antecedente local en la provincia de Hesse) de un Comisionado (*Ombudsman*) para la protección de la información, creado por la ley de 27 de enero de 1977,<sup>158</sup> así como la introducción en Francia, de la Comisión Nacional para la informática y las libertades, por las leyes de 17 de enero de 1978 y 11 de julio de 1979,<sup>159</sup> ambos organismos con la atribución esencial de fiscalización y vigilancia de la correcta y adecuada utilización de los instrumentos de información mecanizada.

143. También es preciso señalar la necesidad de actualizar nuestro sistema de justicia administrativa, con la introducción del organismo de fiscalización de la administración pública y de prevención de los conflictos con los administrados, que ha recibido el nombre ya consagrado de *Ombudsman*, debido a su origen escandinavo.<sup>160</sup>

144. En efecto, el crecimiento acelerado de los citados conflictos entre los gobernados y la administración ha producido un rezago considerable en su resolución por los medios tradicionales (es decir, las instancias ante los tribunales administrativos

<sup>156</sup> El artículo 69 en su texto, actualmente en vigor, establece: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público: *el derecho a la información será, garantizado por el Estado*”. Sobre esta materia tan controvertida puede consultarse el documentado libro del joven jurista Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1984 y en relación con el texto constitucional, especialmente pp. 71-128.

<sup>157</sup> Sobre este precepto, *cf.* José Manuel Serrano Alberca: “Artículo 18”, en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 243-245. Una disposición similar está consagrada por el artículo 35 de la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, *cf.* J. J. Gómez Canotilho y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1980, pp. 103-104.

<sup>158</sup> *Cfr.* Willfried Berg y Otto Kimminich, ambos con el mismo, título de “La legge federale sulla protezione dei dati (*Das Bundesdatenschutzgesetz*)” en la revista *Amministrazione*, Milano, octubre-diciembre de 1978 y julio-diciembre de 1979, pp. 396-409 y 180-191, respectivamente.

<sup>159</sup> *Cfr.* Monique Lions, “La ley francesa número 78-17 de 16 de enero de 1978, relativa a la informática, los ficheros y las libertades”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 27, México, UNAM, mayo-agosto de 1978, pp. 431-438; Jeanne Lemasurier, “Vers une démocratie administrative: du refus d’informer au droit d’être informé”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, París, septiembre-octubre de 1980, pp. 199 y ss.

<sup>160</sup> *Cfr.* Héctor Fix-Zamudio, “Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*”, en Memoria de El Colegio Nacional, 1979, México, 1980, pp. 99-149.

y el juicio de amparo en el ordenamiento mexicano), lo que explica el surgimiento de otros instrumentos jurídicos que responden a una necesidad ineludible, y entre ellos destaca el *Ombudsman*, que ha logrado amplia aceptación en los ordenamientos occidentales de esta segunda posguerra, y por ello se le califica, sin exageración, como una “institución universal”,<sup>161</sup> tomando en cuenta, además, que una función similar, así sea de manera parcial, corresponde en los países socialistas, a la llamada *Procuratura*, de acuerdo con el modelo de la Unión Soviética.<sup>162</sup>

145. Las diversas legislaciones han otorgado distintas denominaciones a esta institución, tales como las de Comisionado Parlamentario para la Administración, *Mediateur*, *Difensore Cívico*, *Abogacía Popular*,<sup>163</sup> y en los ordenamientos más próximos al nuestro, Promotor de la Justicia en Portugal, Defensor del Pueblo en España y Procurador de los Derechos Humanos en Costa Rica,<sup>164</sup> pero doctrinalmente e inclusive en varias disposiciones legislativas de algunos países angloamericanos como Nueva Zelanda, Canadá y Australia, se le designa con el nombre sueco de *Ombudsman*.<sup>165</sup>

146. Esta institución asume varios matices, pero desde un punto de vista genérico, podemos describirla de manera aproximada, indicando que se integra con uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, el ejecutivo, o por ambos, pero con autonomía funcional, y que con el auxilio de personal técnico, posee la atribución esencial de recibir e investigar las reclamaciones contra la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizados por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. Con motivo de esta investigación, pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los titulares del gobierno, del legislativo o de ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

147. Este organismo adquiere de manera paulatina un carácter complejo, tanto en el número de sus titulares, como de su estructura técnica y de las autoridades que fiscaliza, es decir, la administración pública centralizada y descentralizadas, observándose un número apreciable de reclamaciones respecto de los servicios de seguridad y asistencia sociales a cargo de las mismas, y se ha extendido a ordenamientos no sólo de gran desarrollo económico, político y cultural, sino también a países en vías de desarrollo tan disímboles como Papúa-Nueva Guinea, Jamaica, Tanzania o Zambia.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Cfr. André Legrand, “Une institution universelle: l’*Ombudsman*?”, en *Revue Internationale de droit comparé*, París, 1973, pp. 851-856.

<sup>162</sup> Cfr. Henry Pûget, “Le contrôle de l’administration, les systèmes classiques, l’*Ombudsman* et la *Prokuratura*”, en *Revue Internationale de droit comparé*. París, enero-marzo de 1965, pp. 5 y ss.; León Boim, “*Ombudsmanship in the Soviet Union*”, en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 509-540.

<sup>163</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Reflexiones comparativas*, cit., *supra* nota 160, pp. 112-145.

<sup>164</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 326-344.

<sup>165</sup> Cfr. Frank Stacey, *Ombudsman Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

<sup>166</sup> Cfr. Giuseppino Treves, “La diffusione dell’*Ombudsman* nel Mondo”, en el volumen colectivo *L’Ombudsman (il difensore civico)*, editado por Torino Constantino Mortati, UTET, 1974, pp. 115-143.

148. Las razones del asombroso éxito del *Ombudsman*, denominado como “Ombudsmanía” se deben a que su carácter de “magistratura de influencia, de opinión o de persuasión”, le ha permitido resolver preventivamente y a través de un procedimiento sencillo, breve y flexible, numerosos problemas que afectan a los administrados de manera cotidiana, y que resulta costoso y lento plantear ante los tribunales administrativos, los cuales también se han beneficiado, puesto que la carga ha disminuido razonablemente y se concentran en la decisión de las controversias de mayor importancia.<sup>167</sup>

149. No sería difícil la implantación de este organismo en nuestro ordenamiento, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, como ha ocurrido en varios países con régimen federal similar al nuestro (Estados Unidos, Canadá, Australia y la India, entre otros), debido a que ha funcionado satisfactoriamente en nuestro país un organismo, que si bien no está dirigido a fiscalizar a la administración pública (que es la función que caracteriza al *Ombudsman* considerado en sentido estricto) sí realiza una actividad similar en relación con los proveedores de bienes y servicios, en beneficio de los consumidores de escasos o medianos recursos. Nos referimos a la Procuraduría Federal del Consumidor, que inició sus actividades el 5 de febrero de 1956, primero en la capital de la República y posteriormente se ha extendido de manera paulatina a varias regiones del país, con funciones esencialmente preventivas de conciliación y en ocasiones de arbitraje, pero también de vigilancia y de corrección en la prestación de bienes y servicios.<sup>168</sup>

## El régimen económico

150. El Constituyente de Querétaro introdujo en el artículo 27 de la Carta Federal varias disposiciones que constituyen el inicio de una regulación de los complejos factores económicos del país, y que posteriormente fueron desarrollados por el órgano revisor de la propia Ley Fundamental,<sup>169</sup> para encauzar el desarrollo económico del país, muy acelerado a partir de los años cuarenta y que se sostuvo cuando menos tres décadas de manera impresionante, por lo que fue calificado como el “milagro mexicano”,<sup>170</sup> pero que ha desembocado en la profunda crisis que actualmente nos afecta.

<sup>167</sup> Un ejemplo lo ha sido la labor del *Médiateur* francés, establecido en 1973, en relación con el Consejo de Estado, como tribunal administrativo de última instancia, *cf.* entre otros, Charles Debasch (coordinador), “Le Médiateur. Cinq ans de pratique”, en la reseña colectiva intitulada “Revue de vie administrative en France et a l'étranger”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, París, julio-agosto de 1978, pp. 1104-1107.

<sup>168</sup> *Cfr.* Jorge Barrera Graf, “La ley de protección al consumidor”, y María de Lourdes Codinach, “Protección al consumidor”, ambos en la revista *Jurídica*, núms. 8 y 10, México, julio de 1976 y julio de 1978, pp. 194-202, y tomo I, pp. 321-349, respectivamente; José Ovalle Favela, “Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México”, en *Anuario Jurídico*, V, 1978, México, UNAM, 1979, pp. 37-54, y reproducido posteriormente en su libro *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 253-270.

<sup>169</sup> *Cfr.* Héctor Cuadra, “Las vicisitudes del derecho económico a partir de 1917”, en el volumen *Estudios de derecho económico, II*, reimpresión, México, UNAM, 1980, pp. 115-117; Jorge Witker, “La función del Estado en la Economía (el nuevo derecho constitucional económico de la Constitución Mexicana)”, en el volumen *Nuevo derecho constitucional mexicano*, *cit.*, *supra* nota 47, pp. 67-72.

<sup>170</sup> *Cfr.* la obra clásica de Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9ª ed., México, Siglo XXI, especialmente pp. 57-127. Leopoldo Solís, “La política económica y el nacionalismo mexicano”, en su libro *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980, pp. 27-46.

151. Como se trata de una materia muy compleja y sin el propósito de ser exhaustivos, podemos dividir nuestro superficial análisis en varios aspectos: *a)* en primer término en el concepto de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas de nuestro territorio y el derecho de propiedad privada como una función social; *b)* la protección de los recursos naturales; *c)* la intervención y la rectoría económicas del Estado; *d)* El régimen de economía mixta.

152. A) *La propiedad originaria de la nación y la propiedad privada como función social.* Éste es uno de los aspectos en los cuales el Constituyente de Querétaro estableció un cambio sustancial respecto del régimen de la propiedad pública y privada regulada por la Carta Federal de 5 de febrero de 1857.

153. En efecto, en consonancia con el sistema económico liberal adoptado por nuestra Ley Suprema anterior, su artículo 27 consagró la propiedad privada como uno de los derechos esenciales de la persona humana, y así lo destacaron los constitucionalistas más distinguidos de la época, y como se dispuso en ese precepto, los particulares no podían ser privados de su propiedad sino por causa de utilidad pública previa indemnización.<sup>171</sup>

154. Este derecho de propiedad que sólo estaba limitado por la utilidad pública, implicaba la libre disposición de los bienes sólo en beneficio del interés de los titulares, y trajo consigo, por una parte, la creación de los enormes latifundios y el despojo de las comunidades agrarias (ver *supra* párrafos 60-61), pero además la apropiación de los recursos naturales, de manera predominante por parte de particulares y empresas extranjeros, especialmente norteamericanos, pero también por europeos, ingleses, franceses, españoles y en menor proporción, alemanes, que monopolizaron los ferrocarriles, las minas, el comercio, la industria y, en la última etapa del régimen porfirista, también los hidrocarburos.<sup>172</sup>

155. Esta situación tan favorable a las inversiones extranjeras, pero particularmente perjudicial para nuestros recursos naturales, se advierte con mayor claridad en cuanto a la minería y los hidrocarburos, estos últimos de explotación más reciente, puesto que la legislación expedida por el gobierno del general Díaz, al propiciar dichas inversiones, cedió el uso y la propiedad del subsuelo a los propietarios de los terrenos respectivos, contrariando nuestra tradición patrimonialista que se originó en la época colonial.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Al texto original del artículo 27 de la Carta Federal de 1857 se le adicionó, por reformas de 25 de septiembre de 1873, la disposición de que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”. Sobre el alcance de este precepto pueden consultarse, entre otros, José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, pp. 385-391; Isidro Montiel y Duarte, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, pp. 499-519, ambos libros reimprimos en facsímil por Editorial Porrúa, México, 1972; Miguel de la Madrid, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 101-148.

<sup>172</sup> Cfr. Luis Nicolau D’Olwer, “Las inversiones extranjeras”, en la obra *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, tomo II, México, Editorial Hermes, 1965, pp. 973-1185.

<sup>173</sup> Entre estos ordenamientos pueden citarse el Código de Minería, de 1884; las leyes mineras de 1892 y 1909 y la ley petrolera de 1901. Cfr. Jorge Madrazo, “Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México,

156. Por ello, uno de los valores esenciales que postuló el Constituyente de Querétaro fue el rescate del dominio de la nación, es decir, del Estado mexicano, sobre el territorio nacional; impuso a la propiedad privada una función social, y estableció el dominio directo sobre todos los minerales o sustancias cuya naturaleza fuera distinta de los componentes de los terrenos, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.<sup>174</sup>

157. Sin tomar partido sobre las diversas teorías que pretenden explicar el fundamento de los dominios original y directo del Estado mexicano sobre el territorio y sobre el subsuelo, respectivamente,<sup>175</sup> así como respecto a la propiedad privada considerada como una función social,<sup>176</sup> lo cierto es que en esta materia el citado artículo 27 de la Carta Federal de 1917 significó un cambio esencial respecto del régimen económico liberal que consagró el precepto del mismo número en la Constitución anterior de 1857, puesto que estableció el predominio del interés social sobre el de carácter individual. Lo anterior debe considerarse como el inicio de lo que puede calificarse como el derecho de la democracia económica,<sup>177</sup> por cuanto restauró la capacidad del propio Estado mexicano para regular la utilización de la propiedad privada y estableció de manera firme su dominio sobre los productos del subsuelo, declarándolo inalienable e imprescriptible y rescatándolo de las manos de los particulares, especialmente de los extranjeros.

158. Los aspectos esenciales de esta nueva concepción del derecho de propiedad se consignan en el tercer párrafo del texto original del citado artículo 127, en cuanto dispone que: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

---

desde la perspectiva constitucional”, en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 535-536.

<sup>174</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 de la Carta Federal de 1917, se estableció: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la Nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la *propiedad privada*. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación ... Corresponde a la Nación el *dominio directo* de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas; de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...”

<sup>175</sup> Cfr. Jorge Madrazo, *Algunas consideraciones al régimen de la propiedad*, cit., *supra* nota 173, pp. 519-521

<sup>176</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 28 y ss. Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos de las Constituciones de México*, México, Limusa, 1982, pp. 40-124.

<sup>177</sup> Cfr. Héctor Cuadra, “Reflexiones sobre el derecho económico”, en el volumen *Estudios sobre derecho económico*, I, México, UNAM, 1977, pp. 29-35.

159. Este precepto, como el contenido en el párrafo anterior, según el cual la propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización (tomando en cuenta que el artículo 27 de la Constitución de 1857 requería que la indemnización fuese previa), determinó el fundamento constitucional regulado por la Ley de Expropiación, promulgada el 23 y publicada el 25 de noviembre de 1936, para expropiar y nacionalizar<sup>178</sup> tanto los hidrocarburos en 1938 como la banca privada en 1982, tomando en cuenta, además, que el artículo 20 de la citada Ley autoriza el pago de la indemnización correspondiente en la forma y los plazos que determine la autoridad expropiante, siempre que no excedan un periodo de diez años.<sup>179</sup>

160. Otro aspecto esencial de esta nueva orientación de la propiedad pública y privada se observa en cuanto a las limitaciones que se imponen a los extranjeros, puesto que el artículo 27 constitucional dispone en su texto original que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales (estos últimos a partir de 1938 sólo pueden ser manejados por el Estado), y que únicamente se puede conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo (Cláusula Calvo).<sup>180</sup>

161. También se estableció la prohibición absoluta de que los extranjeros adquirieran dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, restricciones que con diversa extensión ya se habían intentado durante el siglo anterior en diversos ordenamientos, debido a la dolorosa experiencia de la pérdida de Texas y otros territorios fronterizos colonizados mayoritariamente por estadounidenses.<sup>181</sup>

162. B) *La protección de los recursos naturales*. Con apoyo en la precisa declaración del Constituyente respecto a la propiedad originaria del Estado mexicano sobre tierras y aguas y el dominio directo sobre el subsuelo (ver *supra* párrafos 152 a 156), las diversas modificaciones posteriores del propio artículo 27 de la Constitución Federal

<sup>178</sup>Sobre la diferencia entre expropiación y nacionalización, *cfr.* K. Katzarov, *Teoría de la nacionalización. El Estado y la propiedad*, trad. de Héctor Cuadra, México, UNAM, 1963, pp. 21-42. Sobre el derecho mexicano, Apéndice del propio Héctor Cuadra, pp. 625-656. Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1974, pp. 273-276.

<sup>179</sup>El citado artículo 25 de la Ley de Expropiación, dispone: “La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que *no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años*”. *Cfr.* Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, tomo II, pp. 253-257.

<sup>180</sup>Sobre la función de la Cláusula Calvo en el derecho mexicano, *cfr.* Ricardo Méndez Silva y Alonso Gómez Robledo, “Derecho internacional público”, en la obra *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, tomo I, pp. 611-614.

<sup>181</sup>*Cfr.* Silvestre Moreno Cora, “Reseña histórica de la propiedad territorial en la República mexicana”, en el libro, *Las leyes federales sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el gran registro de la propiedad*, México, Herrero Hermanos, 1910, pp. 58-73.

han tenido por objeto la protección de nuestros recursos naturales (que en el pasado habían quedado en poder mayoritario de extranjeros), y preservar otros recursos que derivan del progreso tecnológico.

163. Podemos señalar al respecto que la modificación al párrafo sexto del mencionado artículo 27 constitucional el 9 de noviembre de 1940, tuvo por objeto esencial, con posterioridad de la expropiación de la industria petrolera decretada por el presidente Cárdenas el 18 de marzo de 1938, determinar la explotación directa de los hidrocarburos por parte del Estado mexicano, pues se prohibieron las concesiones. La ley reglamentaria de dicho artículo en el ramo del petróleo, de 3 de mayo de 1941, determinó en esa época la forma en que el propio Estado llevaría a efecto dicha explotación directa.<sup>182</sup>

164. Los siguientes pasos adelante implicaron la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear, por reformas de 29 de diciembre de 1960 y 6 de febrero de 1975, respectivamente, el mencionado párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal; en el primer supuesto cuando tenga por objeto la prestación del servicio público, y en el segundo, se abarca también el aprovechamiento de los combustibles nucleares inclusive con otros propósitos, y además con la declaración categórica de que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.<sup>183</sup>

165. Finalmente, podemos señalar la reforma constitucional de 6 de febrero de 1976 al párrafo octavo del referido artículo 27 de la Carta Federal, con el propósito de proteger nuestros recursos marinos a través del establecimiento de la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, la que está relacionada con los debates y las proposiciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.<sup>184</sup>

166. C) *La intervención y la rectoría económicas del Estado*. A partir de los años cuarenta, el crecimiento acelerado de la economía mexicana, especialmente en el terreno industrial,<sup>185</sup> produjo en el derecho constitucional varias modificaciones que

<sup>182</sup> En la citada reforma de 1940 se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional con la siguiente disposición: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, *no se expedirán concesiones* y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”.

<sup>183</sup> Los preceptos mencionados, incorporados al texto del artículo 27 de la Constitución Federal, establecen: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”. “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.”

<sup>184</sup> La adición al artículo 27 constitucional preceptúa: “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 determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a *doscientas millas náuticas*, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulta necesario, mediante acuerdo con estos Estados”. Cfr. Alberto Székely, “La soberanía permanente de México sobre sus recursos marinos”, en el libro editado por Alonso Gómez Robledo, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1980, pp. 157-173.

<sup>185</sup> Cfr. Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Leopoldo Solís, *Alternativas para el desarrollo*, ambos citados *supra* nota 170, pp. 57-80, 89-104, respectivamente.

incorporaron atribuciones de intervención del Estado mexicano, en particular a la administración pública, con el fin de promover y encauzar el progreso económico y dirigirlo de acuerdo con las políticas del desarrollo que entonces se consideraron adecuadas.

167. En el texto original de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal descubrimos el fundamento inicial para el desarrollo de la legislación económica. Por lo que respecta al segundo de dichos preceptos, su primera parte está redactada, con algunas adiciones, en forma similar al precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857, el que pretendía impedir los monopolios y tutelar la libre concurrencia en el mercado.<sup>186</sup> No obstante, el Constituyente de Querétaro agregó un segundo párrafo en el cual se estableció que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.<sup>187</sup>

168. Dos leyes reglamentarias de este precepto, la primera el 18 de agosto de 1931 y la vigente, el 25 de agosto de 1934, con varias reformas posteriores, conocidas como leyes de monopolios, expedidas en realidad con el propósito más amplio de regular la distribución de bienes y servicios, especialmente los considerados de consumo necesario, con la facultad de imponerles precios máximos, han complementado este capítulo (artículos 7º y 8º de dicho ordenamiento).<sup>188</sup>

169. En esta dirección debemos destacar la participación activa del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de los productos de consumo necesario o los calificados como de primera necesidad, a través de empresas u organismos públicos creados con el propósito de adquirir este tipo de artículos, regular su almacenamiento y promover su distribución; empresas u organismos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (ley de 30 de junio de 1938); Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (ley de 3 de mayo de 1941); la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (acuerdo presidencial de 25 de marzo de 1961); y finalmente, la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (decreto de 1º de abril de 1965).

170. Una nueva etapa se advierte con la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada y publicada el 30 de diciembre de

<sup>186</sup> El citado artículo 28 de la Carta Federal de 1857 estableció: “No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”. Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, p. 83.

<sup>187</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, cit., *supra* nota 75, pp. 405-406; Arturo Puelblita Pelisio, *Elementos económicos*, cit., *supra* nota 176, pp. 124-130.

<sup>188</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos de la ley de monopolios de 1934, se expresó: “Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad...”

1950 y el reglamento de varios de sus artículos, de 9 de enero de 1951; que establecieron un sistema para regular la producción y distribución de mercancías y de servicios, no solamente de consumo necesario o de primera necesidad, sino inclusive aquellos que se consideraban esenciales o importantes para la economía nacional, incluyendo, por supuesto, la fijación de precios máximos para determinados artículos.<sup>189</sup>

171. Este crecimiento de la intervención del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de bienes y servicios, además del apoyo del citado artículo 28 de la Carta Federal, se recoge en la adición de un segundo párrafo al artículo 131 de la misma Ley Suprema,<sup>190</sup> de fecha 28 de marzo del citado año de 1951, que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades legislativas al mismo Ejecutivo, para establecer medidas con el objeto de regular el comercio exterior; la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del propio país, en especial a través de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o el tránsito por el territorio nacional, de productos, artículos y efectos.<sup>191</sup>

172. Esta evolución, que es mucho más compleja, pero de la cual sólo proporcionamos algunos rasgos esenciales,<sup>192</sup> ha desembocado en las recientes reformas de diciembre de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, que deben considerarse como un verdadero capítulo económico de la Carta Fundamental, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por razones de premura, en el capítulo relativo a las llamadas “garantías individuales”, en realidad, derechos humanos de carácter individual, y algunos de naturaleza social como los contenidos en los artículos 3° y 27, entre otros.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo, cit., supra* nota 178, tomo II, pp. 300-310.

<sup>190</sup> El primer párrafo del artículo 131 de la Carta Federal tal como fue consagrado originalmente, con la reforma de 1974 para suprimir la referencia a los territorios federales, dispone: “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquier que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117”.

<sup>191</sup> El segundo párrafo del propio artículo 131, adicionado en 1951, establece: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir o para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el *comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional*, o para realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”. Cfr. Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos*, cit., *supra* nota 176, pp. 152-158.

<sup>192</sup> Algunos sectores de la compleja regulación de los factores económicos pueden consultarse en el estudio de Alicia Elena Pérez Duarte y Noreña, *El derecho ante los problemas socioeconómicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.

<sup>193</sup> Son varias las Constituciones contemporáneas que regulan los factores económicos en capítulos específicos, y entre ellas podemos mencionar a la Constitución Española de 1978, título VII, “Economía y Hacienda”, artículos 128-136; la Carta Portuguesa de 1976, reformada en 1982, parte II “Organización económica”, artículos 80-110; y varios ordenamientos latinoamericanos entre los cuales podemos mencionar las Constituciones de Brasil de 1967-1969, título III, “Del orden económico y social”, artículos 160-175; de Ecuador de 1978, título III, “De la Economía”, artículos 45-55; de Perú, de 1979, título III, “Del régimen económico”, artículos 110-160; y de Panamá, 1972, reformada en 1983, título X, “La Economía Nacional”, artículos 277-293.

173. Debido a la grave crisis económica y financiera que se acentuó en nuestro país (como en varios otros de Latinoamérica) en el año de 1982, se consideró necesario consagrar de manera expresa un conjunto de facultades que ya se habían realizado por el Ejecutivo Federal al intervenir y, particularmente, dirigir, la actividad económica del país, con apoyo en los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución Federal, que hemos mencionado con anterioridad.<sup>194</sup>

174. En efecto, en la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional de diciembre de 1982, se sostuvo: "...Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación...".<sup>195</sup>

175. El aspecto más sugestivo de las recientes reformas al citado artículo 25 de la Carta Federal, se refiere a la institución que se califica como rectoría económica del Estado, a que no obstante las inquietudes que despertó en algunos sectores empresariales, no implica una innovación sustancial, pues dicha rectoría se encontraba implícita en varios preceptos constitucionales (ver *supra* párrafo 172) y además se ejerció cada vez con mayor vigor en los últimos años.<sup>196</sup>

176. De acuerdo con el citado artículo 25 de la Carta Federal, la referida rectoría se ha establecido para garantizar que el desarrollo nacional tenga carácter integral, que se fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del 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, cuya seguridad protege la Constitución. Para estos fines, el propio Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Ley Fundamental.<sup>197</sup>

177. D) *El régimen de economía mixta*. Otra de las instituciones consagradas por el mencionado artículo 25 es el relativo a la economía mixta.

<sup>194</sup> Cfr. Diego Valadés, "La reforma social de la Constitución", y Jorge Witker, "La función del Estado en la economía", en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, pp. 11-13, 68-72, respectivamente.

<sup>195</sup> En su parte final, se expresa en esa misma exposición de motivos: "En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un *conjunto explícito de atribuciones* consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para *llevar al derecho los nuevos conceptos económicos*".

<sup>196</sup> Cfr. Diego Valadés, *La reforma social*, cit., *supra* nota 194, pp. 13-16.

<sup>197</sup> Cfr. Alfonso Noriega Cantú, *La reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución*, cit., *supra* nota 47, pp. 126-133.

178. No resulta sencillo establecer un concepto, así sea descriptivo, de la llamada economía mixta que también se suele calificar como “economía de mercado”, y que se contrapone al sistema centralmente planificado de los ordenamientos socialistas, pues este último implica la titularidad de los instrumentos de producción por parte de los organismos públicos; si bien ambos sistemas se han aproximado en los últimos años, como lo demuestran los ejemplos más notorios de Hungría y de la República Popular China.<sup>198</sup>

179. La regulación de la economía mixta o de mercado se desarrolló en forma dinámica en la segunda posguerra, pero sólo en época reciente se ha elevado a categoría constitucional por las Cartas expedidas o reformadas en las últimas dos décadas, y como ejemplos europeos, pero próximos a nuestros ordenamientos, podemos mencionar a los artículos 80 y 85 y 89 de la Constitución portuguesa de 1976 reformada en 1982,<sup>199</sup> y a la Carta española de diciembre de 1978, particularmente en sus artículos 38 y 128,<sup>200</sup> pues dichos preceptos consagran la libertad de la empresa en el marco de la economía de mercado.

180. Estos principios se han introducido en los textos de las Cartas constitucionales promulgadas o modificadas en los últimos años, y en esta dirección podemos señalar el artículo 32 de la Constitución colombiana reformada en esta materia en el año de 1968;<sup>201</sup> los artículos 45 y 46 de la Constitución de la República de Ecuador aprobada por referéndum de enero de 1978;<sup>202</sup> artículos 112 y 115 de la Carta Fundamental del

<sup>198</sup> Sobre la comparación en la regulación jurídica de ambos sistemas económicos, occidental y socialista, *cfr.* Edward L. Johnson, “Economía. El derecho regulador de la economía”, en la obra dirigida por C. D. Kernig, *Marxismo y democracia. Enciclopedia de conceptos básicos. Derecho*, 2, trad. de Agustín Alonso Fernández, Madrid, Ediciones Ríoduero, 1975, pp. 47-56.

<sup>199</sup> Como ejemplo podemos transcribir el artículo 85, en el cual se dispone: “(Empresas privadas). El Estado fiscaliza el respeto de la Constitución y de la ley por las empresas privadas y protege las pequeñas y medianas empresas privadas para asegurar el interés general y los puede intervenir transitoriamente en la gestión de las empresas privadas para asegurar el interés general y los derechos de los trabajadores, en los términos definidos por la ley. 3. La ley definirá los sectores básicos en los cuales está prohibida la actividad de las empresas privadas y de otras entidades de la misma naturaleza”.

<sup>200</sup> El artículo 38 establece: “Se reconoce la *libertad de empresa* en el marco de la *economía de mercado*. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso, de la *planificación*”. A su vez, el inciso 2 del diverso artículo 128, establece: “Se reconoce la *iniciativa pública en la actividad económica*. Mediante ley se podrá reservar el sector público *recursos o servicios esenciales*, especialmente en caso de *monopolio* y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”. *Cfr.* Luis Ma. Cazorla Prieto, “Artículos 38 y 128”, en la obra *Comentarios a la Constitución*, cit., *supra* nota 137, pp. 466-472, 1345, 1355; Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones El Foro, 1978, pp. 305-309, 775-784, y Massimo Morli, “Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis”, en el libro dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 363-407.

<sup>201</sup> El primer párrafo del citado artículo 32 dispone: “Se garantizan la *libertad de empresa* y la *iniciativa privada* dentro de los límites del bien común, pero la *dirección general de la economía estará a cargo del Estado*. Éste intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el *desarrollo integral*...” *Cfr.* Luis Carlos Sáchica, *Constitucionalismo colombiano*, 7ª ed., Bogotá, Temis, pp. 235-260.

<sup>202</sup> El mencionado artículo 45 establece: “La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de *eficiencia y justicia social* a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al

Perú, promulgada en julio de 1979 y con vigencia a partir del mismo mes de 1980;<sup>203</sup> el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972; y el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972, modificada sustancialmente en 1983.<sup>204</sup>

181. Como puede observarse de la descripción anterior, el funcionamiento de la economía mixta o de mercado se ha regulado en los países occidentales, primero en la legislación ordinaria y últimamente también en el texto de varias Cartas fundamentales, con diversos matices que derivan del grado de intervencionismo estatal y de los distintos sectores que realizan actividad empresarial. En virtud de la imprecisión del término, se ha creado en la doctrina alemana una denominación, que destaca la tendencia cada vez más amplia de la dirección estatal de las actividades económicas. Nos referimos a la expresión “economía social de mercado” (*Soziale Marktwirtschaft*),<sup>205</sup> la que fue acogida de manera expresa por el artículo 115 de la Constitución peruana de 1979.<sup>206</sup>

182. El citado artículo 25 de la Constitución Federal mexicana, al recoger la evolución mencionada en los párrafos anteriores, deslinda los campos de competencia de los diversos sectores que realizan actividades empresariales, que según el propio precepto son de tres categorías: público, social y privado,<sup>207</sup> separación que, con diversos matices, también establecen otros ordenamientos constitucionales latinoamericanos, y podemos citar como ejemplos el artículo 46 de la Carta ecuatoriana de 1978, el cual señala cuatro sectores: público, de economía mixta, comunitario y privado; el 112 de la Ley Suprema peruana de 1979 clasifica las empresas en: estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias y comunales.

---

mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. — El desarrollo, en el sistema de *economía de mercado*, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad. — Se prohíbe, y la ley reprime, cualquier forma de *abuso del poder económico*, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los lucros”.

<sup>203</sup> Los artículos 112 y 115 de la citada Ley Fundamental establecen; “El Estado garantiza el *pluralismo económico*. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características”. “*La iniciativa privada es libre*. Se ejerce en una *economía social de mercado*. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social.”

<sup>204</sup> El mencionado artículo 277 preceptúa: “*El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares*; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de habitantes del país. — El Estado *planificará el desarrollo económico y social*, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley”.

<sup>205</sup> *Cfr.* Massimo Morisi, *Aspectos esenciales de la relación entre el Estado y la economía*, cit., *supra* nota 200, pp. 395-400.

<sup>206</sup> Dicho precepto fue transcrito en la nota 203.

<sup>207</sup> El párrafo tercero del mencionado artículo 25 consagra, además, de manera implícita, el concepto de “economía social de mercado”, en cuanto dispone: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con *responsabilidad social*, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.

183. El mismo artículo 25 de nuestra Carta Federal distribuye las actividades que los tres sectores mencionados, al determinar que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 de la misma Carta fundamental, es decir: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes a través del Banco de México, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

184. Ambos preceptos fundamentales, 25 y 28, señalan también otras áreas de actividad económica, que se califican de prioritarias, en las cuales implícitamente el sector público asume una función predominante, y de acuerdo con la legislación ordinaria, puede incorporar o asociar a los sectores privado y social.<sup>208</sup> Respecto del que se considera sector social (ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores), el penúltimo párrafo del propio artículo 25 constitucional, dispone que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de su actividad económica; y en relación con el sector privado, el último párrafo de dicho precepto, establece que su actividad económica será alentada y protegida por la ley, la que debe proveer las condiciones para que contribuya al desarrollo económico nacional.<sup>209</sup>

185. Este esfuerzo para precisar el campo de actividades económicas de los tres sectores señalados por las reformas de diciembre de 1982 a nuestra Constitución Federal debe considerarse positivo, puesto que permitirá racionalizar a la empresa pública,<sup>210</sup> la que se había extendido a campos ajenos de las citadas áreas estratégicas y prioritarias señaladas por los artículos 25 y 28 de la Carta Federal, lo que ha recargado excesivamente la actividad económica directa del sector público sólo por motivos de carácter coyuntural, como lo señala la doctrina.<sup>211</sup> Dicha reforma ha permitido en época reciente

<sup>208</sup> El párrafo sexto del referido artículo 25 constitucional establece: “Bajo criterio de *equidad social y productividad* se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

<sup>209</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, y Jorge Witker, “La función del Estado en la Economía”, ambos en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, pp. 81-93 y 72-79, respectivamente.

<sup>210</sup> Sobre esta materia pueden consultarse los siguientes trabajos: Manuel Barquín Álvarez, “El control del Ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal”; Alejandro Carrillo Castro, “La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México”; Irma Cué de Duarte, “La fiscalización del poder legislativo federal sobre las empresas públicas”; Emilio Chauffet Chemor, “Formas legales de control administrativo de las empresas públicas en México”; Sergio García Ramírez, “Panorama sobre la empresa pública en México”; Miguel de la Madrid, “Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México”; Sofía Méndez V., “La reforma administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México”; José Francisco Ruiz Massieu, “Una aproximación al control jurisdiccional de las empresas públicas”; Carlos Salinas de Gortari, “Consideraciones económicas acerca de la regulación de la empresa pública”, todos ellos publicados en *Anuario Jurídico VIII-1981*, que contiene los trabajos presentados en el Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública, México, UNAM, 1981, pp. 31-73; 75-95; 109-118; 119-127; 259-267; 417-428; 429-441; 493-506; 529-536, respectivamente.

<sup>211</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *El concepto de economía mixta*, cit., *supra* nota 209, p. 92, quien señala que varias empresas de esta naturaleza pasaron al sector público por incapacidad del sector privado para sacar adelante grandes empresas que habían obtenido financiamiento de la banca gubernamental.

enviar al mercado las acciones correspondientes a empresas que realizaban actividades diversas de las estratégicas o prioritarias, incluyendo las que se encontraban en poder de la banca, ahora nacionalizada, sin que esto signifique un retroceso en la rectoría económica del Estado mexicano.

### La planificación económica y social

186. La planificación es una institución que está estrechamente vinculada con el régimen económico, ya sea de economía mixta o de mercado, o bien centralmente planificada, así como con la dirección o rectoría del Estado; pero también se ha extendido al sector social, para abarcar una programación general de las actividades que debe realizar o encauzar el Estado contemporáneo.

187. Como ocurre con otros conceptos relacionados con la vida social, es complicado pretender una idea, así sea aproximada, de la planificación contemporánea, por lo que podemos utilizar la penetrante definición elaborada por el destacado científico social argentino, residente en México, el profesor Marcos Kaplan, en cuanto afirma que por planificación debe entenderse: “el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado”.<sup>212</sup>

188. La planificación se vincula estrechamente con el nacimiento del Estado social de derecho, puesto que la intervención de la autoridad pública en las diversas actividades sociales, y particularmente las de carácter económico, hizo surgir la necesidad de programarlas con el objeto de lograr los fines de justicia social que persigue y, por supuesto, este imperativo se advierte con mayor fuerza en los ordenamientos socialistas inspirados en el modelo soviético, y por ello la planificación se introdujo primeramente en estos últimos.<sup>213</sup>

189. Esta necesidad de la planeación o programación se advierte en los textos constitucionales de las Cartas Fundamentales europeas surgidas en los primeros años de la posguerra, como se ha señalado respecto la Constitución italiana de 1947,

<sup>212</sup> “Planeación y cambio social”, en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, p. 149.

<sup>213</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución de la URSS de 1977, ordenamiento que reitera preceptos anteriores y que han servido de modelo a los restantes países socialistas: “La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país. — La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades. Por ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos”. Si bien se advierte una tendencia hacia la flexibilidad en la planeación soviética, especialmente en los últimos años, y de acuerdo con el precepto transcrito, para el destacado constitucionalista francés André Hauriou, dicho sistema soviético de planificación se ha caracterizado hasta sus modificaciones recientes como total, centralizada, tecnocrática, maximalista; imperativa y coercitiva, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, cit., *supra* nota 31, pp. 707-709.

artículo 41, párrafo tercero;<sup>214</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, artículo 109.3,<sup>215</sup> y posteriormente en el artículo 34, apartado 5, de la Carta francesa de 1958.<sup>216</sup> 190. Tales principios fueron acogidos, en forma muy amplia, por la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, la que dedica todo su título III, a la planificación (artículos 91 a 95);<sup>217</sup> y en forma más sintética, por la Constitución española de diciembre de 1978, en su artículo 131.<sup>218</sup>

191. La tendencia hacia la constitucionalización de los lineamientos esenciales de la planificación, de manera preferente en el régimen económico, se advierte en las Cartas fundamentales de varios países latinoamericanos,<sup>219</sup> y al respecto podemos citar como ejemplos los artículos 32, de la Constitución colombiana; 89 de la venezolana; 111 de la Carta peruana, y 277 de la Ley Suprema panameña.<sup>220</sup>

<sup>214</sup> En su parte conducente, este precepto dispone: "...La ley determina los *programas* y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".

<sup>215</sup> Según esta disposición: "Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y las entidades federativas en lo que atañe al derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una *planificación financiera* de varios años de duración".

<sup>216</sup> Dicho precepto establece en lo conducente: "artículo 34. La Ley se vota por el parlamento y fija las normas que conciernen a: ... *Leyes de Planeación que determinan los objetivos de acción económica y social del Estado*".

<sup>217</sup> Los principios generales de la planificación portuguesa están contenidos en el artículo 91 de la Carta Fundamental, en el cual se establece: "1. La organización económica y social del país debe ser orientada, coordinada y disciplinada por el *Plan*. 2. *El Plan* debe garantizar el desenvolvimiento armónico de los sectores y regiones, la utilización eficiente de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del ambiente y la calidad de vida del pueblo portugués". *Cfr.* J. J. Gomes Canotilho, y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, cit., *supra* nota 157, pp. 221-225.

<sup>218</sup> El referido artículo 131 preceptúa: "1. El Estado, mediante ley, podrá *planificar la actividad económica general* para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los *proyectos de planificación*, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley". *Cfr.* Luis María Cazorla Prieto, "Artículo 131", en la obra *Comentarios a la Constitución*, y Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978*, ambos libros citados *supra* nota 200, pp. 1373-1383 y 791-795, respectivamente.

<sup>219</sup> Para el desarrollo de la institución en nuestro Continente, *cf.* Marcos Kaplan, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980, especialmente pp. 10-52.

<sup>220</sup> En la parte relativa, el artículo 32 de la Constitución colombiana dispone que el Estado: "intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y *planificar* la economía a fin de lograr el desarrollo integral". El artículo 111 de la Carta Peruana de 1979 establece: "El Estado formula la política económica y social mediante *planes de desarrollo* que regulan la actividad del Sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores, la *planificación* una vez concertada es de cumplimiento obligatorio". El segundo párrafo del artículo 277 de la Constitución panameña preceptúa: "...El Estado *planificará* el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley", y finalmente, la Carta venezolana de 1961 dispone en su artículo 98: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para *planificar*, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Sobre este último precepto, *cf.* Allan R. Brewer Carías, "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", en el volumen *Estudios de derecho económico*, IV, México, UNAM, 1983, pp. 7-44.

192. Por lo que se refiere a nuestro país, se realizaron numerosos intentos de planificar las actividades económicas y sociales. Entre ellos se pueden citar, en vía de ejemplo, la Ley sobre Planeación General de la República de 12 de julio de 1930; los dos planes sexenales (1934-1939, y 1941-1946); el proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963, así como algunos otros ensayos similares, hasta llegar al Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, que pretendía superar la concepción tradicional de la planificación económica, para integrar todos los aspectos de la vida social.<sup>221</sup>

193. Toda esta evolución culminó con la reforma al artículo 26 de la Constitución Federal en diciembre de 1982, que elevó a nivel fundamental los lineamientos de la planeación democrática, de manera congruente con el sistema de democracia social (ver *supra* párrafos 7 a 20), precepto que sirvió de fundamento para la expedición de la Ley de Planeación, promulgada el 30 de diciembre de 1982 y publicada el 5 de enero de 1983.

194. No sería posible, en esta oportunidad, examinar las normas constitucionales y legales que regulan el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional consagrado en el referido artículo 26 de la Carta Federal,<sup>222</sup> por lo que nos limitaremos a destacar las características del mismo sistema, el que, de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: “significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular”.<sup>223</sup>

195. A) *Naturaleza del sistema*. En primer lugar debemos señalar que la planeación introducida en el texto constitucional se califica como democrática, lo que significa que pertenece a la categoría de la planificación indicativa, la que de acuerdo con la doctrina sólo es obligatoria e imperativa para los órganos de gobierno y de la administración centralizada y descentralizada que la establecen, pero que requiere de la voluntad de los diversos sectores sociales, con los cuales se concierta su incorporación al plan respectivo.<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Respecto al desarrollo histórico de los ensayos de planificación en México, *cfr.* José Luis Ceceña Cervantes, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El Caso de México)*, México, UNAM, 1983, pp. 51-235; Sergio García Ramírez, “Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales e institucionales”, en el libro editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, pp. 35-37.

<sup>222</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, p. 21. *Cfr.* Jorge Witker, “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 40, México, UNAM, septiembre-diciembre de 1983, pp. 1261-1266.

<sup>223</sup> El artículo 39 de la Ley de Planeación consagra la siguiente definición: “Para los efectos de esta Ley se entiende por *Planeación Nacional de Desarrollo* la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...” *Cfr.* Jorge Witker, “Ley de Planeación”, en la *Gaceta informativa*, cit., nota anterior, pp. 1253-1260.

<sup>224</sup> *Cfr.* Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 36-65; Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, “Los problemas jurídicos suscitados por la planificación económica y social” en la obra *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio, Institut Japonais de droit comparé, Université Chuo, tomo I, 1962, pp. 413-443.

196. Otro aspecto del carácter democrático del sistema de planeación consagrado en el artículo 26 constitucional, consiste en los procedimientos de participación y consulta populares, regulados por el artículo 20 de la ley reglamentaria, según el cual, la consulta debe hacerse respecto a la elaboración, actualización y ejecución del Plan nacional y los programas que se elaboren para su ejecución, para lo cual deben convocarse diversos foros con el fin de que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, instituciones académicas, organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, participen como órganos de consulta permanente.

197. Por otra parte, y debido a nuestro régimen federal, el Ejecutivo de la Unión puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se realicen de manera conjunta, tomando también en cuenta la participación que corresponda a los municipios (artículo 33 de la Ley de Planeación).

198. También debe señalarse que de acuerdo con la naturaleza indicativa y democrática consagrada en nuestro ordenamiento, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo dicha planeación en el ámbito nacional, por lo que directamente, o a través de sus dependencias, puede concertar la realización de las acciones previstas en el plan, y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, por medio de convenios o contratos de carácter público y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, y además, está facultado para inducir acciones de los propios particulares a través de sus atribuciones para fomentar, promover, regular, restringir, orientar o prohibir dichas acciones en relación con la propia planeación (artículos 37-39 y 41 de la Ley de Planeación).<sup>225</sup>

199. B) *Objetivos*. En el texto constitucional se dispone expresamente que los objetivos de la planeación serán los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Carta Federal, y al respecto, el artículo 2º de la ley reglamentaria añade que la misma planeación deberá realizarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Ley Fundamental.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Sobre los métodos de concertación e inducción en los planes indicativos, *cf.* Agustín Gordillo, *op. últ. cit.*, pp. 93-96; y en cuanto la experiencia anterior a la ley de 1983, Carlos Salinas de Gortari, “La inducción en el sistema nacional de planeación en México”, en la obra *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, *cit.*, *supra* nota 220, pp. 167-189.

<sup>226</sup> El citado artículo 2º de la Ley señala como objetivos los siguientes: “I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria; IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr el desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social”.

200. C) *Categorías*. De acuerdo con la Ley de Planeación existe un solo Plan, que lo es el Nacional de Desarrollo, el cual indicará los programas, los cuales se dividen en sectoriales, institucionales, regionales y especiales, elaborados por un sector administrativo o por las llamadas entidades paraestatales (organismos descentralizados y empresas públicas); o bien en relación con regiones prioritarias o estratégicas, o con dos o más dependencias coordinadoras de un sector (artículos 22 a 28 de la Ley).

201. D) *Elaboración*. El Plan Nacional de Desarrollo debe elaborarse, aprobarse y publicarse por el presidente de la República, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión y su vigencia no debe exceder el periodo constitucional que le corresponda, aun cuando podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Además, el mismo Titular del Ejecutivo Federal debe remitir dicho Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión (artículos 21 y 9º de la ley reglamentaria).

202. Los programas regionales y especiales deben someterse a la aprobación del presidente de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los sectoriales por medio de la dependencia coordinadora, previo dictamen de la mencionada Secretaría. Los de carácter institucional, sólo serán sometidos a la aprobación de la dependencia coordinadora del sector, por conducto del órgano de gobierno o administración de la entidad paraestatal respectiva, y de no estar agrupada en un sector específico, la aprobación corresponderá a la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 29 de la Ley).

203. *Ejecución*. Las dependencias y entidades públicas, deben cumplir los lineamientos del Plan y de los programas, a través de programas anuales específicos en los que se incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, los que sirven de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades están obligadas a elaborar conforme a la legislación aplicable presupuestos por programas (artículo 27 de la ley).<sup>227</sup> Por otra parte, los funcionarios de la administración pública federal que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de la ley reglamentaria y las que deriven de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas, serán sancionados con medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la propia dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable (artículo 42 de la ley).<sup>228</sup>

204. En cuanto al cumplimiento de los convenios de coordinación con la entidades federativas y municipios para su participación en la planeación nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto debe proponer los procedimientos conforme a los

<sup>227</sup> Cfr. Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1982.

<sup>228</sup> Además, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley de Planeación, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo debe remitir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas, y el contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberán relacionarse, en lo conducente, con dicha información a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias de dichos documentos.

cuales convendrá la ejecución de las acciones aprobadas, considerando los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector conforme a sus atribuciones. Además, el Ejecutivo Federal debe definir la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las propias entidades federativas en las actividades de planeación de los respectivos gobiernos locales (artículos 34 y 35 de la ley reglamentaria).

205. Además de lo anterior, el propio Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los propios gobiernos locales, debe proponer la inclusión de una cláusula en la cual se establezcan medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio, así como de los acuerdos que del mismo se deriven, en la inteligencia de que las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios se someterán a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal (artículo 44 de la ley).<sup>229</sup>

206. Finalmente, los contratos o convenios de cumplimiento obligatorio que se celebren con grupos sociales o particulares, deben establecer las consecuencias o sanciones que se deriven de su incumplimiento, con el objetivo de asegurar el interés general y garantizar su ejecución oportuna. Al ser considerados contratos o convenios de derecho público, las controversias que se susciten con motivo de su ejecución y cumplimiento se resolverán por los tribunales federales (artículos 38 y 39 de la Ley).

## Conclusiones

207. De acuerdo con las reflexiones anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones, expresadas de manera sintética:

208. *Primera.* La Constitución Federal mexicana de 5 de febrero de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la Carta anterior de 1857 y las tendencias socializadoras que se manifestaron en la primera posguerra, con el mérito indiscutible de haber sido la primera que incorporó en su texto los derechos sociales de los trabajadores y los campesinos, adelantándose a otras leyes fundamentales, como la alemana de Weimar, que iniciaron el llamado constitucionalismo social.

209. *Segunda.* A través de las diversas reformas y modificaciones elaboradas de manera paulatina por el órgano revisor a partir de la vigencia de la propia constitución de 1917, se incorporan, de acuerdo con los cambios económicos y sociales de nuestro país, los diversos instrumentos jurídicos que configuran la Democracia Social, la que obtiene su consagración en las Cartas Fundamentales expedidas al concluir la Segunda Guerra Mundial.

<sup>229</sup> Sobre las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la Constitución Federal, *cfr.* Héctor Fix-Zamudio, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico III-IV, 1976-1977*, México, UNAM, 1977, pp. 88-99.

210. *Tercera.* Dicha Democracia Social, que tiene su expresión normativa formal en el llamado Estado social de derecho o Estado de bienestar, implica la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios; establecer un régimen adecuado de seguridad social, y en general, para lograr los fines de la justicia social.

211. *Cuarta.* Tomando como punto de partida los lineamientos iniciales establecidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución Federal sobre la reforma agraria y los derechos mínimos de los trabajadores, las reformas posteriores implicaron una evolución que recoge el desarrollo del país, particularmente acelerado a partir de los años treinta, y en sus factores económicos, de los cuarenta, que elevaron a la categoría de normas fundamentales a varias instituciones que extendieron de manera considerable la intervención del Estado mexicano en numerosos campos de la vida económica y social.

212. *Quinta.* Además del progreso que se advierte en el derecho laboral y en la regulación de la reforma agraria, el camino hacia la Democracia Social implica, en el campo de las reformas a nuestra Carta Federal de 1917, la consagración de un sistema de seguridad social cada vez más amplio; la regulación de los asentamientos humanos y los derechos sociales relativos a la vivienda y a la protección de la salud, incluyendo la tutela del ambiente, así como el crecimiento de la administración pública y de la justicia administrativa.

213. *Sexta.* El régimen económico, apoyado en el dominio originario de la nación sobre nuestro territorio y el directo sobre los recursos naturales, ha evolucionado de manera considerable de acuerdo con las transformaciones que ha experimentado nuestro país en los últimos decenios. Este desarrollo se ha manifestado jurídicamente en varias direcciones, entre ellas la incorporación de normas protectoras de los propios recursos naturales, incluyendo la nacionalización de los esenciales como el petróleo, la energía eléctrica y nuclear; y el servicio de banca y crédito; así como el establecimiento de la zona económica exclusiva, para llegar al reconocimiento expreso, en las reformas promulgadas en diciembre de 1982, de la rectoría económica del Estado y de la economía mixta o de mercado.

214. *Séptima.* Por último, toda esta evolución hacia la democracia social ha culminado con la consagración del sistema de la planeación indicativa y democrática, a través de un Plan Nacional de Desarrollo y diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que tienen por objeto establecer los instrumentos adecuados para el desempeño de la responsabilidad del Estado mexicano sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución Federal.

### Bibliografía básica

215. Las obras que se citan a continuación son aquellas que consideramos de fácil consulta y que permiten una visión general de los aspectos esenciales sobre los temas

que se tratan sumariamente en este sencillo estudio panorámico, y comprenden sólo los libros cuya consulta se considera esencial, sin mencionar los artículos, los que se incluyen en las notas de pie de página.

### Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique (editor), *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, 3 vols., México, Manuel Porrúa, 1979.
- ARCE CANO, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Derecho del trabajo*, 2ª ed., México, UNAM, 1983.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel (editor), *Estudios sobre la empresa pública. Anuario Jurídico, VIII*, México, UNAM, 1981.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección del ambiente en México*, México, UNAM, 1981.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge (eds.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio., *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, 1981.
- CECEÑA CERVANTES, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México)*, México, UNAM, 1983.
- Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, 2 vols., México, 1964.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (editor), *Historia Moderna de México. El Porfiriato*, vol. VII, tomo II, *La vida económica*, México, Hermes, 1965.
- CUADRA, Héctor y KAPLAN, Marcos (editores), *Estudios de derecho económico*, I, II, III y IV, México, UNAM, 1976, 1977-1980, 1979 y 1983, respectivamente.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 12ª ed., 2 vols, México, Porrúa, 1970.
- . *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, 9ª ed.; tomo II, 3ª ed., México, Porrúa, 1984.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial. El modelo de la República Federal de Alemania*, trad. de L. López Guerra y J. N. Muñoz, Madrid, Tecnos. 1975.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (editora), *La formación del Estado Mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- GÓMEZ ROBLEDO, Alonso, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1980.
- GORDILLO, Agustín, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981.
- HANSEN, Roger D, *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981.
- KAPLAN, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980.
- KAPLAN, Marcos (editor), *Petróleo y desarrollo en México y en Venezuela*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.

- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1982.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional; explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus preceptos agrarios*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975.
- , *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975.
- , *El problema agrario de México y la Ley de Reforma Agraria*, 16ª ed., México, Porrúa, 1979.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.
- PÉREZ DUARTE Y NOREÑA, Alicia Elena, *El derecho ante los problemas socio-económicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.
- PUEBLITA PELISIO, Arturo, *Elementos económicos en las Constituciones de México. (Contribución al estudio del derecho económico mexicano)*, México, Limusa, 1982.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM, 1981.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. y LOZANO HERNÁNDEZ, Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, 2ª ed., México, Tecnos, 1978.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. y VALADÉS, Diego (eds.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Jorge (ed.), *La protección jurídica del débil en el consumo*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.
- SÁNCHEZ VARGAS, Gustavo, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, UNAM, 1963.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.
- , *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.
- SILVA-HERZOG, Jesús, GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (eds.), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo *et al.*, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1983.
- SOLÍS, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *La nueva legislación de seguridad social en México; historia, teoría, exégesis, integración*, México, UNAM, 1977.
- , *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978.
- VALADÉS, Diego (ed.), *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- VANOSI, Jorge Reinaldo A, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, 4ª ed., México, UNAM, 1982.
- WITKER, Jorge, *La empresa pública en México y en España (un estudio comparativo de derecho administrativo)*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.





## El tema de la justicia en la Constitución

Sergio García Ramírez

En este breve comentario, formulado hace varios lustros y revisado en 2016, sólo pretendo exponer algunas reflexiones generales en torno al tema de la justicia en la Constitución. Para ello invoco una doble perspectiva que considero necesario en el examen de esta materia, como de otras. En un extremo se halla la dimensión histórica, dinámica, un movimiento hacia adelante, desde el origen hasta el presente, que constituye apenas un punto de arribo provisional. Así se entiende el proceso constitucional o, mejor dicho, el desempeño constitucionalista (como tarea con motivo y destino) e igualmente el proceso de la justicia inmersa en la Constitución.

En otro ángulo se localiza la perspectiva teleológica, la exploración finalista, regida y dominada por la idea del valor, que también es de alguna manera dinámica, relativa, y a la que es preciso observar y seguir desde un momento cualquiera (el de la formación constitucional, si así interesa; o bien, los de las sucesivas etapas de la recreación, la interpretación y la aplicación constitucionales) y hacia el porvenir.

No es en cierto instante, preciso y detenido, donde la pretensión finalista encuentra su cumplimiento y, por ello, su conclusión. Lo halla progresivamente, merced a la intemporal, constante admisión y realización de los valores que pregonan. Es de esta suerte como se puede comprender, además de entender, el proceso constitucionalista. También es así como se comprende el camino que corre la justicia depositada en la Ley Fundamental: bajo las dos proyecciones señaladas.

Constitución y justicia, o justicia y Constitución, integran una fórmula irrevocable. Al menos, así la retenemos y queremos quienes, más allá de la satisfacción de la forma (de lo que ontológicamente se exige para el Estado), preferimos localizar en el Estado de derecho

una suerte de permanente ecuación. Me refiero al Estado de derecho justo, no a cualquier Estado, que sería una mera organización de geometría política, ni a un derecho cualquiera (por más que se atiendan, también aquí, los requerimientos formales), que pudiera ser un catálogo de prevenciones insoportables, un prontuario de la tiranía.

En la versión que sustentamos, Constitución y justicia son datos que mutuamente se reclaman y comprometen. Por ello, vale suponer que una teoría de la Constitución es o debería ser, al mismo tiempo, una teoría de la justicia, una exposición político-jurídica acerca de lo justo: al menos, en torno a la manera de realizarlo. Líneas abajo me ocuparé de nuevo en estos enlaces e identidades. Ahora importa destacar lo que es la Constitución y lo que significa que ésta incorpore en varios lugares y para objetivos diversos —aunque haya inevitablemente, por necesidad lógica y política, una última convergencia decisiva, definitiva— la idea de la justicia.

La sociedad primitiva no pensó en la Constitución, aunque estuvo, como es obvio, constituida en alguna forma: germinal, elemental, precaria. Los hombres de alborada y sus descendientes durante muchas generaciones, tampoco idearon, esperaron o exigieron —como otros luego lo harían—, el concepto y la experiencia de una Constitución que hubiera sido concepto y experiencia de derechos exigibles, invulnerables. Entonces no existían éstos: las satisfacciones provenían del azar, de la fuerza, el ingenio o la misericordia, no de un orden jurídico soberano que las asegurara.

Las preocupaciones jurídico-constitucionales, con las ocupaciones que de ellas surgen, son de factura relativamente moderna dentro del curso completo de la historia. El alba constitucional, con su extensa carga de demandas de justicia, coincide con insumisiones armadas, con exitosas insurgencias nobiliarias o burguesas, en cuyo origen se localizan el pensamiento o el sentimiento, o ambos, de la justicia agraviada. La Constitución se finca, pues, en el trastorno de la justicia, o dicho de otro modo, en una generalizada e insoportable injusticia cuya capacidad tiránica cede, concediendo, o se derrumba para dejar el sitio a otros poderíos.

Interesa que una Constitución sea factible, esto es, posible en la realidad: ni utópica ni quimérica; viable, para que una vez producida pueda permanecer, regir verdaderamente; vigente, con la connotación compleja que a esta voz pudiera adjudicarse: perfección formal y positividad material.

La Constitución se alza sobre el razonable consenso, sobre las conciliaciones, transacciones o unanimidades, si las hay, de los factores reales de poder, para usar una expresión valiosa y conocida. Es menos difícil que éstos admitan determinados programas de justicia, que concertarlos a favor de la equidad. Por ello pasa el tiempo antes de que la equidad luzca en el centro de la justicia constitucional.

Aquellos acuerdos se recogen y proclaman, vinculando múltiples aspiraciones y provocando acciones consecuentes, públicas o privadas, en las decisiones políticas fundamentales, otra expresión bien conocida; aquéllas son la entraña de la Constitución; con ellas se forma la esencia constitucional; hacen que una preceptiva, un elenco de fórmulas y teorías, asciendan al rango de auténtica ley suprema y luego desciendan a gobernar la realidad. Sin semejantes decisiones no sería suprema ley, aunque se le

confriese solemnemente este calificativo, y quedaría apenas en el peldaño modesto de una norma secundaria, del reglamento.

Las consideraciones generales que preceden son, desde luego, aplicables a la Constitución mexicana de 1917: desde el principio (cuyo núcleo se mantiene), desde la primera y maciza redacción cuando actuó un Constituyente revolucionario (asamblea inmediatamente derivada de la lucha armada; asamblea que pronto sobrepasó la pretensión reformadora para elegir el rumbo del cambio radical de la alteración revolucionaria, auspiciando un constitucionalismo iconoclasta), hasta ahora, en que contamos con un texto profusamente modificado por el Constituyente Permanente, cuya diligencia se ha desplegado precisamente bajo las facultades que en él depositó la propia Ley de Querétaro, y de esta suerte ha incorporado cambios muy numerosos en el texto constitucional, que finalmente implican, si se les coteja con la Carta de 1917 y sus reformas de mayor calado, una nueva Constitución.

A menudo se aborda, lo mismo desde posiciones (y para fines) progresistas que desde reductos (y para efectos) conservadores, moderados o a ultranza, el tema de las reformas constitucionales, abundantes en el caso de México. Sobre esto diremos dos palabras, que no son ociosas aquí, porque de la aptitud de marcha o de la rigidez constitucionales, como quiera que se expresen, dependen el retraimiento o el progreso de la justicia.

Si la Constitución es una expresión viva, una formulación, por así decirlo, de la marcha de la justicia, cada aspiración y cada paso de ésta calan en el texto constitucional, o bien, en otros sistemas, en la interpretación jurisprudencial. Por ello, más que la cuenta aritmética de las reformas, habría que observar, con buen juicio cualitativo, lo que en ellas se hace o no se hace a favor de la justicia: al día, contemporánea, pues la reforma viene a ser, por su propia naturaleza, un intento de dar a la justicia altura contemporánea: para el tiempo en el que la modificación normativa se plantea, o incluso prevista y proyectada para épocas posteriores y superiores al momento en el que la reforma se realiza.

En la consideración de este punto, hay que eludir esa suerte de “maniqueísmo” constitucional, sobradamente dogmático y simplista, que coloca como modelo de virtudes a las cartas intactas o escasamente tocadas (sin reparar, dicho sea de paso, en los cambios de rumbo, a veces muy profundos, que imprime una jurisprudencia apremiada por los hechos: permanecen las palabras de la ley, pero varía drásticamente su alcance por la acción eficiente que sobre ellas ejerce la interpretación con fuerza normativa), e identifica como ejemplo de error o de penuria a las constituciones frecuentemente reformadas.

Esa sencilla, inaceptable partición, ignora la existencia de distintos modelos constitucionales suficientemente establecidos desde la primera postguerra mundial, y por lo mismo soslaya los diversos estilos de modernización, de puesta al día, que es requisito de oportunidad y condición de vitalidad, prevalecientes en el universo constitucional.

La justicia, además de las exigencias de organización para responder al mero crecimiento, explica y justifica el proceso de reforma. Obviamente, no digo esto a propósito de cualquier reforma —acreditándola de antemano o cubriéndolas a todas—, sino sólo

acerca de las reformas pertinentes (las razonables, las útiles, las necesarias; ahora bien, racionalidad, utilidad y necesidad son cuestiones que han de resolverse en vista de una experiencia política, jurídica y social concreta, no a la luz de una abstracción sin patria) que son o pueden ser las más, como efectivamente ha pasado entre nosotros a lo largo del siglo XX.

Considérese, igualmente, que los cambios preceptivos se fundan —en el amplio sentido de la palabra: apoyo y razón—, en la honda transformación social que la Carta de 1917 quiso auspiciar deliberadamente, y que en realidad ocurrió, asociada a aquella otra transformación, espontánea, natural, acaso imprevista, que desde el primer momento fue preciso recoger y organizar en la Constitución.

A este respecto, hay que tomar en cuenta que al huir de los moldes constitucionales clásicos, merced al triunfo de los diputados heterodoxos, e inaugurar una nueva, distinta técnica constitucional, con ingredientes y exigencias propios, a título de Carta de Derecho Social (para un Estado de derecho orientado en el rumbo social), nuestra Constitución se reconoció y reclamó dinámica, modificable, imperfecta, y admitió y escrituró, por ello mismo, la capacidad de recabar las nuevas pretensiones de la justicia.

No podrá ignorarse esa calidad ni deberían sorprender sus consecuencias si se considera el ingreso de las denominadas garantías sociales y el texto detallado, frondoso, en el que éstas fueron captadas desde 1917. Así se “prefiguraba” ya el texto del futuro; así se diseñaba el estilo constitucional mexicano, nativo de aquí e infungible, por lo demás, como infungible es la historia de nuestro país, que necesariamente determina, en forma y fondo, el aparato jurídico patrio.

También hay que traer a colación el uso frecuente, que ya forma una tendencia, de prolijidad en la expresión constitucional de algunos temas, técnica seguramente generada por el propósito de llevar de la mano al legislador secundario, tanto para sustraerle determinadas materias como para decidir más allá de las nociones básicas, insertando la decisión constituyente en el tratamiento de los detalles. Si de esto han sido muestra dos preceptos constitucionales, ambos extensos, reformados y adicionados: los artículos 27 y 123, no menor atención merecen también, como ejemplo de la actitud que ahora describimos, otros preceptos cuyos temas figuran en lo que pudiera denominarse el sector tradicional de la Constitución, intensamente reformados en la última década: el artículo 20, acerca del proceso penal (garantías del acusado en juicio criminal, dijo la ley), y el 107, reglamentario del juicio de amparo.

Habida cuenta de la naturaleza de una Constitución, de lo que ésta es y de lo que con ella se certifica o se procura, resulta clara la importancia que tiene el ascenso de un tema, el que sea, al rango constitucional, recinto en el que la nación aloja sus decisiones principales, para que por ellas vele el Estado. En el plano constitucional figura explícita o implícitamente, permeando todas las instituciones constitucionales, o al menos muchas de ellas, el gran tema de la justicia; sea que se le vea como una cuestión orgánica, de estructura, de atribución, de jurisdicción, de *jus dicere*; sea que se le contemple como un asunto sustantivo, político, de materia o de fondo, de dar a cada quien lo que necesita y merece, lo que debe ser suyo: un asunto de *suum quique tribuere*.

La justicia es un tema constitucional clásico. Antes subrayé la mutua dependencia entre justicia y Constitución (la hay en textos con dogmática y orgánica, o sólo con orgánica; y la habría incluso si la Constitución se extraviara y contuviese un sistema de injusticia). Ese tema se sitúa en el génesis de las cartas declaratorias de derechos, que a su vez se ubican en el primer estadio histórico de la formación constitucional.

El derecho cartulario medieval, lo mismo el inglés con su Magna Charta, entre otros instrumentos, que el español, tan florecido, es un orden de justicia en el íntimo, radical sentido de la expresión, no menos que en su significado adjetivo, instrumental: acepción, ésta, de índole judicial, referente a formas y órganos para dirimir controversias y decir el derecho sobre quienes litigan, dando a cada quien lo suyo.

Así surgió el tema en los *bills* norteamericanos, en la primera serie de enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos y en la *Déclaration* revolucionaria francesa, que a diferencia de las cartas y los estatutos medievales, y marcando un viraje colosal en la historia del Derecho, no fijaron ya privilegios ciudadanos, profesionales o estamentales, sino facultades o derechos humanos; esto es, derechos del hombre, del ser humano en su condición de tal, sin más exigencia; derechos que, por ende, debían ser y paulatinamente llegaron a ser universales. El rumbo ya recorrido por el Derecho constitucional, marca también el curso del Derecho internacional de los derechos humanos.

La justicia, sobre la que se proyectó el individualismo de ese tiempo, y el principio de tutela personal a través del ejercicio judicial, recogido como poder (y a su turno, la división de poderes ordenada como garantía de los derechos y requisito para la existencia de una Constitución), figuraron en la Declaración francesa. Luego se afianzarían en los textos constitucionales orgánicos, que invocarían la idea de justicia al disponer, para realizarla, la presencia y el estatuto fundamental de los órganos encargados de administrar (definir, dar, asegurar) la de carácter conmutativo.

Al tratamiento individualista y formal de la justicia, que se aloja en los primeros periodos del constitucionalismo (de la misma forma que en las edades iniciales del Derecho en su conjunto, prosperan las respuestas a la necesidad, entonces perentoria, de otorgarla al individuo, o concederlos bajo un signo aristocrático, a determinados grupos de individuos) se añadiría la trascendente dimensión social del tema, precisamente por obra de la Carta mexicana de 1917. Es indispensable retener y proclamar este dato innovador y justiciero de la original Constitución mexicana.

En nuestra Constitución, desde 1917 y siempre adelante, constarían las dos proyecciones de la justicia, sucesivas por lo que respecta a su presentación cronológica en la escena, pero entre sí complementarias. Con ambas se atiende al hombre plenario, se permite o instituye una nueva sociedad, se instala un Estado diferente; activo, benefactor, promotor, no sólo testimonial y policial. Que sea todo aquello, y no apenas esto, como al principio acontecía, tampoco autoriza a concluir que el Estado devenga un Leviatán, arrasando a la persona, desbordando su encomienda servicial.

Sobre los conceptos de justicia sustantiva, de materia heterogénea, con pluralidad de expresiones, se construyen las normas constitucionales y secundarias a propósito de la procuración y la impartición de justicia, que son apenas algunas vertientes de este gran tema constitucional.

Antes sugerí que conviene y cabe entender a la Constitución como el supremo proyecto de justicia que resuelve la comunidad. Este proyecto, puestas en marcha las acciones públicas para realizarlo, legitima el poder político: lo hace servicio, instrumento del ideal, no fuerza escueta, no violencia. Por tanto, es necesario inquirir más sobre lo que es ahora la justicia y, luego, acerca de la forma, del método con el que aquélla se recibe en el acta constitucional.

En síntesis, justicia es valor y es función, o mejor todavía: haz de valores y conjunto de funciones. Así se aposenta la justicia, de una u otra manera, con tales o cuales variantes, conforme a ciertas claves o convenciones, en la Ley Fundamental y en las que a éstas se hallan subordinadas.

Como valor, la justicia tiene su sede en la axiología y despunta entre los anhelos del hombre, de la sociedad civil y el Estado, cuando éste se rige, como lo queremos, para servir al hombre y a la sociedad. Más aún: tal vez en el centro de las proyecciones de la justicia, tan distintas y numerosas, se alojan en determinada forma y medida los valores que animan la existencia particular y colectiva.

En los términos precedentes, la justicia sería un valor supremo, el punto de arribo o al menos de concierto, de congruencia de todos los otros; contribuiría al impulso y sería el destino ideal de la vida: la de todos, en sociedad, y la de cada uno en su relación con los demás, en sus actos para sí y para los otros.

Por otro lado, la justicia concebida como función o como variedad y vastedad de funciones, posee un lugar en el mejor recinto del servicio. Con esta óptica, su identidad es la del instrumento, la del artificio —valga la expresión— privado o público, para realizar el valor en el que consiste la justicia material: la del medio para acceder a ella, adquirirla, consumando las etapas y exigencias que ese acceso o esa adquisición proponen.

Bajo dicho signo adjetivo, de arte o de técnica, de medio y órgano o conducto formal, es que se habla de la procuración y la impartición de justicia, que tienen su régimen en la Constitución Política. Se encuentra ahí la serie de derechos humanos del hombre cuando comparece en juicio; ahí se localizan los agentes públicos de la procuración —representación social y estatal; abogacía de la sociedad y del Estado— y la defensa; ahí se ubica el poder que concentra una buena parte (ciertamente no toda) de la jurisdicción, donde están los terceros imparciales supraordenados a las partes.

Aún podemos responder con una fórmula clásica, acaso no superada, a la pregunta acerca de la justicia. Vale insistir en esta cuestión sobre todo en un examen en torno a puntos constitucionales, atrayendo para fines gráficos el giro “decisión fundamental”, que tiene necesariamente un ingrediente racional, y otro, profundamente político, de voluntad: la calidad misma de la decisión.

Dos datos componen la fórmula clásica, digna de recuperación para responder a nuestras indagaciones. Ninguno de ellos basta por sí, aisladamente, para resolver lo que es justo o es justicia. Sigue siendo cierto, hasta que venga el relevo por alguna otra expresión más afortunada, que la justicia es la constante y perpetua (o perseverante, o firme, o resuelta) voluntad de dar a cada quien lo suyo.

A ese dar a cada quien lo suyo, marco pendiente de contenido, se identifica como el elemento normativo, histórico, cultural de la justicia. Mejor sería decir: lo suyo de cada quien (no ya el darlo, que está en un momento posterior del proceso, en el segundo instante), que es verdaderamente el elemento cultural: lo que la hora, el lugar, las circunstancias aportan, sostienen o transforman. El elemento subjetivo de la descripción clásica, generalmente desdeñado en las frecuentes invocaciones que de ella se hacen, reside en la plausible voluntad, constante y resuelta: determinación permanente, infinita, continua, sin la cual quedaría cancelada la posibilidad de dar a cada quien lo suyo. Sin esta voluntad, cada individuo y la sociedad en su conjunto acabaríamos por desconocer o perder lo que nos corresponde.

Si hay una tiranía cuando el poder (el poderoso) subvierte el dato normativo de la justicia, la hay también (o sobrevienen la decadencia y luego la anarquía, para que adelante se entronice, casi sin remedio, un nuevo autoritarismo) si lo que falta o se desanima es la voluntad, o si ésta, como voluntad del Estado, es insuficiente, inepta para la preservación de los derechos.

Fue así que la proposición romana no sostuvo que justicia fuera dar a cada quien lo suyo, y nada más. Al principio colocó a la voluntad, tan necesaria como la dación, e incluso requisito de ésta. De alguna manera, figurativamente, este concurso de elementos se exhibe en el acto de administración de justicia por excelencia: la sentencia o sus equivalentes (cualesquiera resoluciones definitivas sobre una controversia).

En el acto de sentencia o en los que le sean equiparables existe, como tanto se ha dicho, una especie de silogismo, pero sobre todo hay la concurrencia de la voluntad y el razonamiento. Éste expresa, tomándolo de otra norma, que a su vez ha surgido de la cultura, y creando un precepto distinto, individualizado, para el caso concreto, qué es “lo suyo” con respecto a quienes contienden o pretenden la constitución o la declaración.

El razonamiento silogístico tiene sentido práctico porque a su servicio se pone la voluntad. Si faltara no habría sentencia: el *non liquet* aplazaría la concreción de la justicia. Si la voluntad se desviara, rompería el razonamiento y consumiría, con la sinrazón, una injusticia. La jurisdicción reclama *imperium*, pero éste se legitima, axiológicamente, en la razón que asiste a la jurisdicción.

En la Carta constitucional se resuelve con grandes trazos, con esquemas magistrales que serán secundariamente desenvueltos, el derecho subjetivo que actualiza lo que se estima justo: lo que a cada persona corresponde; además, observa lo que a la sociedad toca; finalmente, ordena lo que el Estado tiene que hacer para que ese acervo de expectativas se preserve, para que el derecho se concrete, para que la esperanza se realice. Del juego entre esos extremos, de la operación en armonía de la política y de la ética, del flujo dialéctico, resultan el personalismo o, en contraste, el transpersonalismo del sistema político que se anuncia en la Carta.

Es en este punto donde vale hablar del Derecho objetivo como expresión programática, de un lado, y como régimen preceptivo, imperioso, del otro; y de los derechos subjetivos, las facultades, las capacidades de exigencia que aquel orden atribuye o reconoce a los particulares. Así se avanza en la precisión de lo que a cada quien corresponde, juicio que en su momento y bajo una necesidad emergente habrá de ser esclarecido,

en cada caso, por los órganos que poseen esta encomienda: sean los mismos titulares del interés sustantivo, autocompositivamente, sea un tercero puesto por encima de las partes, con desempeño jurisdiccional o cuasijurisdiccional.

Del orden jurídico objetivo y de los derechos subjetivos —de su ejercicio, evidentemente, no apenas de su recepción en los códigos— proceden los modelos de vida, de individuo y de sociedad que la República propone y procura. Así es como el *jus dicere* aplicado por el Constituyente, primero, y por el legislador ordinario y el reglamentador, después, se concilia y perfecciona, se hace vida a través del *jus dicere* que ejerce la administración de la justicia.

La Constitución mexicana de 1917, al irrumpir en el escena constitucional con la proclamación de los derechos sociales, en rigor remodeló los derechos humanos o del hombre; reconstruyó los que antes fueron llamados naturales, por ser previos al orden jurídico positivo, y a los que cabría seguir denominando así, por su simple “naturalidad”, o dicho de otra forma, por ser necesarios, regulares; esto es, naturales para el desenvolvimiento de las potencialidades humanas y la custodia de la dignidad del hombre, concepto acogido por varias constituciones de nuestro tiempo.

Pareció haber oposición entre las garantías individuales (los derechos públicos subjetivos, los derechos humanos, en el sentido tradicional) y las sociales, reclamadas por la equidad aristotélica, hecha reivindicación moderna por la demanda de auténtica justicia en el caso concreto y para cada individuo, e introducidas revolucionariamente en el texto constitucional.

Empero, mejor que oposición o pugna entre derechos habría que hallar en ese encuentro, conciliándolos o advirtiendo que ambos son indispensables, que ahora mutuamente se reclaman, la versión contemporánea de los derechos del hombre. En efecto, los derechos humanos son hoy la armonía entre antiguas y actuales exigencias, ambas atendidas del hombre individual y del hombre social. La congregación de los derechos del individuo y de los derechos denominados sociales da nacimiento a los derechos humanos de ahora.

En nuestra Constitución, como en las demás, la función administradora de la justicia caracteriza a un poder, también depositario de la soberanía del pueblo y, por ello, encargado de hacer justicia soberanamente, en forma exclusiva y excluyente, proscrita, como lo está, la autojusticia (pero no la autocompasión, hoy favorecida por el artículo 17 constitucional). Empero, el paso del tiempo ha producido cambios notables en el seno de ese poder y, sobre todo, ha difundido hacia los otros, el Ejecutivo y el Legislativo, sendas aplicaciones de la capacidad de resolver controversias, tomando en cuenta las características del asunto litigioso.

Administrar justicia, entonces, es algo que se distribuye constitucionalmente entre el Poder Judicial y los otros Poderes, lo mismo en la Federación que en los Estados que forman la Unión. Por lo pronto, la procuración de la justicia se retiene en el Poder Ejecutivo, con variantes múltiples y crecientes: no sólo la misión de actuar en juicio, de poner en movimiento la función jurisdiccional, sino además la de actuar en general, dentro o fuera del juicio, para conseguir justicia individual y justicia social. Sin embargo, es preciso mencionar ahora, que se ha incorporado en el texto constitucional un cambio

de notable trascendencia, pendiente de aplicación a través de la ley secundaria: conversión de la Procuraduría de la República en Fiscalía, órgano constitucional autónomo.

En su porción dogmática, la Constitución mexicana fija la lista de derechos del actual o potencial justiciable. Cuando éstos tienen que ver con la persecución de la conducta ilícita (despliegue del *jus puniendi* como pretensión punitiva), el Estado moderno retrajo hasta cierto punto la respuesta vindicativa y se aceptó como Estado redentor; o readaptador, o rehabilitador, misión actualmente reconsiderada a partir del nuevo concepto constitucional: “reinserción del sentenciado”. La misma o semejante misión tutelar asumió el Estado al amparo de la Constitución con respecto a los menores de edad que actualmente se hallan sujetos a una discutible vertiente de la justicia penal.

Sin disminución de la justicia clásica o tradicional, conmutativa, sin embargo atravesada por el ímpetu social del Derecho, ha florecido la justicia social, que acaso podría abrirse en dos direcciones maestras: de un lado la que evita que el poder de la administración avasalle el individuo; del otro, la que previene que lo abruma el poder de la riqueza o de la cultura.

En el primer capítulo se va instalando la progresiva defensa de los particulares frente a la Administración Pública, que debe ser tan amplia como grande ha devenido la Administración, central y paraestatal. En el otro capítulo están las recias formas de la justicia social que aportó el constitucionalismo de 1917: la de materia agraria y la de materia laboral, que afirmaron su presencia, con modalidades y en vías constitucionales características.

Luego ha hecho aparición en la escena constitucional, con las reformas de 1982, una vigorosa tendencia hacia la justicia económica, también oriunda del Derecho social democrático. En alguna medida asomó este interés en 1917. Adelante, la legislación secundaria avanzó un largo trecho, fincada sobre todo en las potestades patrimoniales de la nación, representadas por el Estado. Los preceptos del Derecho constitucional económico son la base para nuevos desarrollos de la justicia en este orden de la vida social. Empero, será preciso observar el desenvolvimiento que tenga este material bajo los nuevos mandamientos constitucionales determinados por la denominada “reforma estructural”.

En nuestra Constitución, las meditaciones sobre el tema de la justicia culminan, por fuerza, en la suprema garantía de que aquélla se haga, caso por caso, cuando el hombre la requiere o exige.

Se ha calificado como garantías a los derechos públicos subjetivos; algo similar ocurre con los derechos sociales vinculados a las relaciones de producción, de distribución, de trabajo, de propiedad, de aprovechamiento de la tierra. En rigor, la verdadera garantía, la real garantía, está en el sustrato político del Estado mismo, en la atadura moral del poder, en el rechazo al despotismo y a la anarquía, en el humanismo que observe el movimiento de la balanza y blanda con prudencia la espada, en la forma de resolver lo que es de cada quien y, sobre todo, en la voluntad de que, bien resuelto, a cada quien se dé lo suyo.

Aquella, de naturaleza política es, en el fondo, la garantía más eficaz. En la forma, la garantía se adscribe a la dignidad del Poder Judicial y al instrumento confiado a esa dignidad: el amparo, que en México cuenta entre las decisiones políticas fundamentales.

La justicia, pues, como tema medular de la Constitución, parte de los derechos humanos de doble fuente —nacional e internacional— asentados en la primera parte de la Constitución. De ahí se proyecta y manifiesta en todo el texto constitucional. Opera merced a la garantía política, implícita, cotidiana, determinante, y a la garantía jurisdiccional, explícita, orgánica, que el Poder Judicial de la Federación sostiene por el conducto del amparo.



# Ética pública. Una visión desde las virtudes públicas

Javier Saldaña Serrano\*

## Problemas que plantea la expresión ética pública

Sin duda, uno de los problemas con los que suele enfrentarse quien de “ética pública” desea escribir, es fijar, con la mayor precisión posible, qué ha de entenderse por esta expresión, es decir, qué debemos comprender cuando hablamos de ética pública. Esto por varias razones. En primer lugar, porque como puede observarse en la bibliografía especializada tanto de ética en general como de ética aplicada, la expresión ética pública suele recibir distintas denominaciones y, consecuentemente, asignarle distintos contenidos. Así, por ejemplo, y al lado de la misma expresión “ética pública”,<sup>1</sup> también suele denominarse “ética cívica”;<sup>2</sup> igualmente, cuando el sujeto-ético se abre al diálogo con los demás, suele decirse que se está ante una “ética interpersonal” o “ética social”.<sup>3</sup> Algunos autores más la entienden como aquella ética estrechamente vinculada al espacio público donde el sujeto actúa como persona y como ciudadano a la vez, desempeñando diferentes

\*El autor es doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, Pamplona, España; es investigador nacional nivel II para el Conacyt; es profesor por oposición de la materia Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, y es investigador por oposición de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup>Cfr. Óscar Diego Bautista, “Necesidad de una ética pública”, en *Cuadernos de Ética, I*, Estado de México, 2015, *passim*. Cfr. tb. Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011, *passim*.

<sup>2</sup>Entre otros muchos lugares, Cfr. Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 2001, p. 196.

<sup>3</sup>Cfr. Carlos Gómez, “El ámbito de la moralidad: ética y moral”, en *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, 2007, pp. 39 y 40.

## Sumario

Problemas que plantea la expresión	
ética pública . . . . .	581
Lo que en este escrito se propone . . . . .	582
Ética en el mundo clásico . . . . .	583
La idea de bien común como bien público y críticas al deontologismo . . . . .	586
El ideal de vida buena y ética pública . . . . .	588
Virtudes públicas . . . . .	589
Conclusión . . . . .	603
Bibliografía . . . . .	604

actividades, algunas de ellas de carácter profesional.<sup>4</sup> De todo esto, ¿cuál es el contenido de la ética pública?, ¿qué significa esta expresión si hay distintas formas de ser nombrada?

Por si lo anterior fuera poco, la situación se agudiza aún más si consideramos los distintos significados y maneras de entender tanto la “ética” como la propia expresión “pública”. Por lo que tiene que ver con la “ética”, han sido tantos los sentidos y formas de entenderla y vivirla a lo largo de la historia que difícilmente podemos afirmar que haya un significado unívoco de la misma. Por lo que respecta a la palabra “pública” o “público”, también ésta ha recibido diferentes comprensiones a través de la historia. Para muestra un botón: la profesora Nora Rabotnikof ha señalado que la expresión “público” puede tener al menos tres sentidos: *i*) público como lo que es de interés o de utilidad *común* a todos; *ii*) público se utiliza también para contraponerlo a lo que es reservado o secreto, lo público sería así lo manifiesto, lo que puede verse; *iii*) público igualmente como aquello que es de uso común, es decir, a lo que todos tienen acceso.<sup>5</sup> ¿Desde qué comprensión de la ética hemos de abordar los problemas públicos de las sociedades contemporáneas?, ¿cuál sentido de lo público ha de tomarse en cuenta para que desde ahí se analicen sus problemas a la luz de la ética?

Como ya se puede notar, darle un contenido —aunque sea mínimo—, a la ética pública plantea problemas especialmente significativos, o bien por la falta de unanimidad para identificar —al menos— sus características más generales, o bien por la diversidad de sentidos que tanto la ética como lo público han recibido.

### Lo que en este escrito se propone

Una posible alternativa a la anterior dificultad es intentar explicar lo que la ética pública es a partir de lo que la misma expresión ética significó desde siempre, es decir, desde sus propios orígenes, para de ahí partir a cuestionarse si acaso algunos de sus argumentos —al menos los más importantes—, pueden dar cuenta hoy de los problemas observables en el espacio público de las sociedades modernas. Esto es precisamente lo que se intentará hacer aquí; para ello es necesario partir —como dijimos— de una reflexión, aunque sea general, de lo que significó la ética para quienes la inventaron, destacando sus principales argumentos y la forma en la que éstos fueron comprendidos y vividos, para después tratar de mostrar —en un segundo momento—, cómo esta herencia clásica es capaz de aportar, aún hoy, algunos elementos claves en la reflexión sobre la “ética pública”.

Lo que ofrecemos entonces es una reflexión general de lo que la ética pública es, basándonos en la reflexión aportada por el mundo clásico, particularmente en el poderoso argumento de la virtud, en este caso, la virtud pública o virtud cívica.

<sup>4</sup>Cfr. Dora Elvira García González (coord.), *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2008, pp. 139-163. Cfr. tb. Christopher Panza y Adam Potthast, *Ethics*, Wiley, Indiana, 2010, pp. 269-279.

<sup>5</sup>Cfr. Nora Rabotnikof, “Los sentidos de lo público”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, pp. 45 y 46.

### *La formación del carácter*

Como todos sabemos, las palabras “ética” y “moral” proceden del griego la primera, y del latín la segunda, pero ambas —al menos en su origen semántico— significaron esencialmente lo mismo.<sup>6</sup> El profesor español José Luis L. Aranguren, en su ya clásico libro *Ética*, establece con la mayor claridad posible que la palabra ética tuvo para el mundo griego los siguientes sentidos: “residencia”, “morada”, “lugar donde se habita”.<sup>7</sup>

Considerándose primero para la poesía y después para los pueblos o países en los que se vive, el *êthos* terminó significando “el lugar que el hombre porta en sí mismo, de su actitud interior, de su referencia a sí mismo y al mundo”.<sup>8</sup> Y citando a Xavier Zubiri dirá que “El vocablo *êthos* tiene un sentido infinitamente más amplio que el que damos hoy a la palabra ‘ética’. Lo ético comprende, ante todo, las disposiciones del hombre en la vida, su carácter, sus costumbres y, naturalmente también lo moral (...)”.<sup>9</sup> Algo análogo es posible predicar de la cultura y el hombre romano, “quien se distinguió por su firme carácter moral”.<sup>10</sup>

¿Cuál fue el significado que terminó prevaleciendo? Fundamentalmente fue el carácter o modo de ser del hombre lo que la ética finalmente significó, no en el sentido biológico, “sino en el modo de ser o forma de vida que se va adquiriendo, apropiando, incorporando, a lo largo de la existencia”.<sup>11</sup>

### *El papel de la virtud*

Como se puede observar, la idea central en todo esto es la de “carácter”. Ahora, ¿cómo va formándose tal carácter?, ¿cómo va moldeándose ese modo de ser del sujeto? Para el pensamiento griego la respuesta fue clara: a través del *areté* que significa la *excelencia* de una cosa; es aquello por lo que se desempeña bien el propio fin. En definitiva, el término con el que se tradujo el *areté* fue el de “virtud”.<sup>12</sup> La virtud en este contexto sería aquella acción humana que ayuda en la formación del carácter con el fin de ser excelentes personas.<sup>13</sup>

<sup>6</sup>José Luis L. Aranguren, *Ética*, Madrid, Alianza, 1985, p. 23. Dirá el propio Aranguren que el “hombre romano, en la mejor hora de su historia, se distinguió por su firme carácter moral”. *Ibidem*, p. 21.

<sup>7</sup>*Idem*.

<sup>8</sup>*Idem*.

<sup>9</sup>*Idem*.

<sup>10</sup>*Idem*.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 22.

<sup>12</sup>*Cfr.* Feliciano Blázquez Carmona, Agustín Devesa del Prado y Mariano Cano Galindo, *Diccionario de términos éticos*, EVD, Estella, 1999, p. 46.

<sup>13</sup>*Cfr.* Steven M. Cahn y Peter Markie, *Ethics. History, Theory and Contemporary Issues*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 123-138.

De este modo, y a pesar de que la propia raíz griega tuvo distintos significados, el sentido prevalente fue el de carácter, el cual va adquiriéndose a través de ciertos hábitos, de ciertas virtudes. Carlos Gómez ha escrito al respecto que entre todos estos términos se establece un círculo: “nuestros hábitos y actos dependen de nuestro carácter, pero el carácter se forja a través de sucesivas elecciones y decisiones. Y el modo de ser será el resultado de nuestra disposición o talante, elaborado por el carácter que, a través del comportamiento, nos vamos apropiando”.<sup>14</sup>

Es entonces la ética, para la mentalidad griega, la que ayuda a formar un buen carácter a través del ejercicio de las virtudes, conformando en nosotros lo que Aristóteles llamó la “segunda naturaleza”.<sup>15</sup>

Lo central aquí es reconocer al menos dos ideas importantes por lo que se dirá después. En primer lugar, que la ética en la concepción griega parte del interior del sujeto, no viene siendo impuesta por el exterior a través de un conjunto de deberes o de normas; y segundo, que esa segunda naturaleza es construida a través del ejercicio constante de ciertos hábitos, llamados virtudes, bajo el ideal de alcanzar una vida buena en sociedad.<sup>16</sup>

### *Virtud y felicidad*

¿Por qué hemos de tener virtudes?, ¿cuál es, en definitiva, la finalidad de la ética basada en virtudes? Aristóteles lo responde clarísimamente al decirnos que es la *eudaimonía*, esto es, la “felicidad”, lo que pretende alcanzarse con el ejercicio de las virtudes. A la felicidad la elegimos por ella misma y nunca por otras cosas, siendo definida como una actividad del alma de acuerdo con la virtud perfecta. Señala el Estagirita: “(...) resulta que el bien del hombre es una actividad del alma de acuerdo con la virtud, y si las virtudes son varias, de acuerdo con la mejor y más perfecta, y además en una vida entera”.<sup>17</sup>

Es cierto que se ha discutido mucho sobre cuál es la naturaleza de la felicidad de la que habla Aristóteles; para algunos, ésta consiste en los placeres; otros creen que es la posesión de riquezas materiales lo que hace felices a los hombres, y algunos más piensan que es la paz interior, o el honor lo que los hace dichosos. En rigor, Aristóteles no desecha ninguno de estos bienes en forma tajante; más aún, el propio estagirita se refiere ampliamente a estos tres,<sup>18</sup> pero es claro que Aristóteles termina señalando como síntesis del hombre excelente que la felicidad consistiría en el vivir bien y el obrar

<sup>14</sup>Carlos Gómez, “El ámbito de la moralidad: ética y moral”, en *La aventura de la moralidad...*, op. cit., p. 20.

<sup>15</sup>Cfr. Philip Stokes, *Philosophy, 100 essential thinkers*, Nueva York, Enchanted, 2005, p. 25.

<sup>16</sup>Un panorama del papel de la virtud en Joaquín García-Huidobro, *Una introducción a la tradición central de la ética*, Lima, Palestra, 2009, pp. 57-67.

<sup>17</sup>Aristóteles, *É. N.*, 1, 1098a, 15.

<sup>18</sup>*Ibidem*, 1, 1095a, 25.

bien según la recta razón.<sup>19</sup> “Lo que Aristóteles está señalando es que la felicidad es un modo de ser y de actuar del agente racional, el modo según la excelencia”.<sup>20</sup>

Ahora bien, interesa destacar aquí que este vivir bien y obrar bien del que habla Aristóteles —y con él buena parte de la filosofía práctica clásica—, no se alcanza en forma individual o de manera aislada, sino *necesariamente* ha de ser lograda en convivencia y relación con los demás miembros de la colectividad. Dicho de otro modo, la adquisición de virtudes y la forma en la que las desarrollemos sólo encuentra sentido en comunidad. Así, la vida lograda a través de las virtudes sólo puede ser alcanzada en la sociedad política.<sup>21</sup>

### *El zoon politikón*

Lo señalado anteriormente es el sentido con el que ha de entenderse el *zoon politikón* del que habla Aristóteles, pues para él el bien no puede entenderse en relación con uno mismo, “como el ser que vive una vida solitaria, sino también en relación con los padres, hijos y mujer, y, en general, con los amigos y conciudadanos, puesto que el hombre es por naturaleza un ser social”.<sup>22</sup> Es verdad que una primera sociabilidad del hombre es experimentada en la vida familiar, pero ésta es insuficiente, según el Estagirita, por eso reconoce la importancia de una comunidad más compleja, como es la aldea, pero también ésta resulta limitada. Donde el hombre encuentra realmente su plenitud y perfección es en la *polis*, en el Estado.

Confirma lo anterior Aranguren al señalar que lo que quiere decir Aristóteles cuando establece que el hombre es un animal social ha de entenderse en “el sentido de que las formas de vida común de la familia y la aldea le resultan insuficientes y necesita de la polis que es la sociedad perfecta y autosuficiente”.<sup>23</sup> La sociabilidad es una esencial habitud humana, envuelta en la definición aristotélica de hombre como *rationalis*.<sup>24</sup>

En este contexto, la vida buena del sujeto comienza, sí, en su interior, pero alcanza su perfección en la vida buena colectiva. Como dice Aranguren, “la ética individual y la ética social se constituyen así como dos dimensiones igualmente necesarias”.<sup>25</sup>

<sup>19</sup>“Si, entonces, la función propia del hombre es una actividad del alma según la razón, o que implica la razón, y sí, por otra parte, decimos que esta función es específicamente propia del hombre y del hombre bueno, como tocar la cítara es propio de un guitarrista y de un buen guitarrista, y así como en todo añadiéndose a la obra la excelencia queda la virtud (pues es propio de un guitarrista tocar la cítara y del buen guitarrista tocarla bien), siendo esto así, decimos que la función del hombre es una cierta vida, y ésta es una actividad del alma y unas acciones razonables, y la del hombre bueno estas mismas cosas bien y hermosamente”. *Ibidem*, 1098a, 5-10.

<sup>20</sup>En este punto, *cfr.* tb. Héctor Zagal, *Felicidad, placer y virtud. La vida buena según Aristóteles*, México, Ariel, 2013, p. 123.

<sup>21</sup>Uno de los mejores trabajos escritos en lengua inglesa y que refleja muy bien cómo las virtudes personales tienen un necesario reflejo en la vida pública es: William Bennett J., *The Book of Virtues. A Treasury of Great Moral Stories*, Simon Schuster, EUA, 1993, *passim*.

<sup>22</sup>Aristóteles, *É.N.*, 1, 1097b, 10.

<sup>23</sup>José Luis L. Aranguren, *Ética...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>24</sup>*Ibidem*, p. 35.

<sup>25</sup>*Idem*.

Esta es la manera —según creo— en la que ha de entenderse toda la propuesta ética de Aristóteles basada en las virtudes. A título de ejemplo, cuando el de Estagira explica lo que es la “prudencia”, señalará que lo propio de un hombre prudente es ser capaz de “deliberar rectamente sobre lo que es bueno y conveniente para sí mismo, no en sentido parcial, por ejemplo, para la salud, para la fuerza, sino para vivir bien en general”,<sup>26</sup> reafirmando claramente que su modelo ético basado en virtudes no es de índole individualista, sino que comprende un profundo contenido de carácter social.

En este punto, la visión ética de lo público no estará basada en una visión egoísta del hombre consignada en un conjunto de deberes y normas que terminan imponiéndosele al sujeto, sino en una consideración pública de la vida buena basada en ese conjunto de hábitos positivos que el individuo termina aceptando por convicción, antes que por imposición.

En conclusión, para el hombre griego, el ciudadano no puede, por sí mismo, alcanzar la felicidad, sino que necesita de la colectividad para hacerlo, es decir, para ir alcanzando ese ideal de vida buena en colectividad. De este modo, la realización de los criterios morales se logra en la sociedad y a la vez apuntalan a ésta. El individuo necesita de la sociedad y de lo público, y la sociedad necesita del individuo para fortalecerse. En consecuencia, las “aspiraciones personales estaban sometidas al bien de la comunidad y la conducta social era una regla que orientaba a los ciudadanos a buscar siempre el bien común”.<sup>27</sup>

### La idea de bien común como bien público y críticas al deontologismo

En el párrafo anterior se ha introducido una idea clave para comprender mejor la propuesta ética basada en virtudes; es la noción de “bien común”, entendido éste no en el sentido moderno de la expresión, es decir, como algo abstracto e indeterminado, sino como aquel bien concreto que está por encima de los intereses individualistas y egoístas del sujeto, y apunta a la inclusión y coordinación de los bienes y fines de todos los hombres en sociedad. Este bien es público precisamente porque atiende a las necesidades sociales, igual de las personas que de los grupos, y es capaz de proponer soluciones a los problemas que se presentan en el entramado social.

La idea de bien común que se acaba de señalar, apuntalada precisamente por las virtudes (públicas y privadas), difícilmente es compatible con quienes niegan la existencia de tal bien común y anclan su postura en un relativismo moral. De ahí que resulte muy complicado hablar de cohesión social cuando en la propia colectividad se apuesta por un relativismo moral. Esto ya es grave, pero resulta doblemente pernicioso cuando tal postura alcanza al Derecho, entre otras razones porque es precisamente éste uno de los instrumentos más idóneos de la convivencia y unidad social.

<sup>26</sup>Aristóteles, *É.N.*, VI, 1140a, 25.

<sup>27</sup>Martha B. Ochmann Ikanowicz y Dora Elvira García González, *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para...*, *op. cit.*, p. 139.

Ejemplo de quienes niegan una idea fuerte de bien común es Kelsen, cuando afirma:

Porque es fácil mostrar que no existe algo así como un bien común objetivamente determinable, que a la pregunta de qué sea el bien común únicamente se puede responder por medio de juicios de valor subjetivo, los cuales pueden diferir sustancialmente de una a otra persona y que, aunque el bien común existiera, el hombre medio, y por tanto el pueblo, difícilmente sería capaz de conocerlo.<sup>28</sup>

La afirmación anterior es especialmente delicada porque, como sabemos, la visión kelseniana del derecho es la que ha prevalecido en gran parte de los países de corte continental-europeo, como es el caso del derecho mexicano, de modo que quedarse con esta propuesta iuspositivista haría muy complicado el andamiaje con las virtudes públicas. Derecho positivo y virtudes resulta ser una combinación difícil de amalgamar, aunque quizá no imposible.

Lo anterior no debe llevarnos a pensar que el iuspositivismo carezca de un modelo ético o que niegue éste, por supuesto que mantiene uno, más aún, para muchos éste debería ser el único modelo de ética pública que debería existir y el cual está basado no en la propuesta de un ideal de vida buena, sino en el exclusivo cumplimiento de un conjunto de deberes u obligaciones. Es el modelo deontológico de la ética, el cual, como señala Farrell, sostiene la prioridad de lo correcto sobre lo bueno, caracterizando lo correcto en forma independiente de lo bueno,<sup>29</sup> y haciendo que un acto sea moralmente correcto cuando haya una exacta conformidad con una norma de carácter mortal.<sup>30</sup>

### *Primera crítica. ¿Un conjunto de ideas universalizables?*

Sin embargo, el modelo del deontologismo plantea —en mi opinión— problemas significativos de cara a la ética pública. Por eso se ha señalado, con justificada razón, que la crítica a la ética del deber o deontológica de stirpe kantiana,

insiste de modo completamente unilateral en que la moral tiene que ver exclusivamente con el cumplimiento de máximas universalizables, de reglas que un sujeto o grupo de sujetos abstractos y aislados del mundo real se dan a sí mismos en virtud de la autonomía de la que gozan. Ahora bien, un sujeto semejante, en caso de que pueda ser concebido, sólo es capaz de alcanzar la ansiada universalidad de las normas a costa de volverlas completamente inoperantes desde el punto de vista de la práctica concreta de los individuos. Las éticas de raigambre kantiana, según esta consideración, son demasiado rígidas e irreales para hacer frente a las decisiones morales que los humanos tienen que tomar en su vida cotidiana.<sup>31</sup>

<sup>28</sup>H. Kelsen, “Los fundamentos de la democracia”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 209.

<sup>29</sup>Cfr. Martín Diego Farrell, “La ética de la función judicial”, en *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-ITAM, 2003, p. 151.

<sup>30</sup>Cfr. María Amalia Amaya Navarro, *Virtudes judiciales y argumentación. Una aproximación a la ética jurídica*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 15.

<sup>31</sup>Jesús M. Díaz Álvarez, “La virtud”, en *La aventura de la moralidad... op. cit.*, p. 406.

Por más que existan reglas con pretensión de ser universalizables, la vida práctica y cotidianidad de la gente es siempre mucho más compleja y rica.

### *Segunda crítica. El “bien” sólo es determinado por la ley*

La segunda crítica al modelo deontologista la ha señalado —en mi opinión acertadamente— José Luis Aranguren, al explicar que el bien moral ya no es más determinado por el sujeto (ética de las virtudes), sino por la “ley”.

Pero ya no se trata tampoco de una ley general, de una “lex naturae” quien nos dice *lo que* tenemos que hacer, el “contenido” de nuestra conducta. Es un puro imperativo que, independientemente de nuestros propósitos, fines, afanes, deseos e inclinaciones —imperativo categórico—, nos dice, simplemente, cómo hemos de obrar: por respeto (*Achtung*) a la ley. Se trata, pues, de una ley puramente “formal”; lo que importa solo es la intención, la “buena voluntad”, el cumplimiento del deber, entendido por deber (...) la necesidad de obrar por respeto a la ley.<sup>32</sup>

La crítica anterior puede quedar más claramente establecida con un ejemplo, el cual lo extraemos de las éticas aplicadas como parte de la ética pública, específicamente las relativas a las éticas profesionales. Aquí son innumerables los casos en los que están involucrados deberes y derechos de los profesionistas y que servirían para formular reservas importantes a las éticas deontológicas. Pensemos en un paciente que confiesa a su psicólogo —profesional de la sanidad pública— que pondrá una bomba en el metro de la ciudad a la hora de mayor afluencia de personas. ¿El médico revelaría esto?, ¿qué pasaría con el deber de confidencialidad del médico? El homicida que confiesa a su abogado que efectivamente mató a un determinado grupo de personas, obligándolo con esto a buscar la absolución y liberándolo de toda culpa; ¿el abogado estaría necesariamente obligado a defenderlo pidiendo su completa absolución? En el fondo —como dice A. Amalia Amaya—, el deontologismo tiene como problema central ofrecer una propuesta parcial, y por tanto limitada de la vida moral del agente.<sup>33</sup> Más aún, como la propia autora refiere, el deontologismo, en algunos casos, puede acarrear consecuencias trágicas.<sup>34</sup>

## El ideal de vida buena y ética pública

Por lo señalado anteriormente, parece claro que si la ética pública tiene como objetivo la consecución del bien común y éste no se reduce al puro cumplimiento de los deberes normativizados, sino a la búsqueda de un vida lograda en comunidad, a un ideal de vida

<sup>32</sup>José Luis L. Aranguren, L., *Ética...*, op. cit., p. 66.

<sup>33</sup>Cfr. María Amalia Amaya Navarro, *Virtudes judiciales y argumentación...*, op. cit., p. 17.

<sup>34</sup>*Idem.*

buena, la propuesta basada en virtudes resulta muy idónea para el funcionamiento de las sociedades, es decir, para una ética pública.<sup>35</sup>

Lo anterior ha sido visto con especial claridad por Díaz Álvarez, quien ha señalado acertadamente que la reflexión sobre el comportamiento humano tiene que hacer hincapié en que lo importante, desde el “punto de vista de la acción moral, no son, por lo menos en primera instancia, las meras leyes, las reglas abstractas que apuntan a unos derechos y deberes muy difíciles de concretar, sino la forja del carácter de los individuos con arreglo al mencionado ideal de vida buena (*êthos*)”.<sup>36</sup>

Lo anterior, aplicado al ámbito público, lo lleva a concluir que “Se trata, en suma, de retomar, con los retoques que sean precisos, el ideal de ciudadano virtuoso, de ‘buen ciudadano’, que la ética antigua había desarrollado. Porque sólo un ciudadano semejante puede enfrentarse con éxito a los desafíos de la praxis y hacer, llegado el caso, una mediación efectiva entre las normas más generales y la vida”.<sup>37</sup>

Hasta aquí hemos presentado —en rasgos generales— en qué consiste la ética de la virtud en el mundo griego, y hemos señalado también cómo la ética de la vida pública no sería sino la expresión o continuidad de ese modelo ideal de vida buena basada en virtudes, estableciendo que las virtudes públicas serían la continuidad de las virtudes personales para lograr un buen ciudadano. Ahora trataremos de ofrecer la explicación de algunas de las virtudes públicas que vendrían a ser el contenido esencial de eso que hemos calificado como ética pública.

## Virtudes públicas

### *La justicia como virtud pública*

Sin lugar a dudas, la primera virtud pública sobre la que se debe escribir es sobre la justicia, la cual, dice Aristóteles, es la más “excelente de las virtudes y que ni el atardecer ni la aurora son tan maravillosos”.<sup>38</sup>

<sup>35</sup>Hay que recordar que el paradigma ético basado en virtudes es hoy uno de los modelos más ampliamente seguidos en el mundo académico y, como es obvio, no podía ser menos referido al espacio público. Peter Berkowitz resume muy bien esta rehabilitación del argumento de la virtud que se viene experimentando desde hace varias décadas en el ámbito político y académico. “La idea de que el destino de la democracia liberal de Estados Unidos está ligada a la calidad del carácter de los ciudadanos está cada vez más difundida entre políticos y profesores (...)”. Peter Berkowitz, *Virtue and the Making of Modern Liberalism*, Princeton University Press, 1999. Hay una traducción al castellano por Carlo Guardini, como *El liberalismo y la virtud*, Barcelona, Andrés Bello, 2001, p. 11.

“Como sugieren los antecedentes académicos de Glaston y Kristol, el redescubrimiento de la virtud por parte de los dirigentes demócratas y republicanos ha coincidido con un renacer del estudio de la virtud en las universidades. No sólo los liberales sino los demócratas comunitarios y deliberativos comienzan a prestar atención a la virtud y lo que se puede hacer en una democracia liberal para cultivarla. En 1992, el volumen 34 de *Nomos*, Anuario de la *American Society for Political and Legal Philosophy*, tenía por tema la virtud; las principales pensadoras feministas abogan por una ética del afecto que enfatiza las virtudes de la compasión y la conectividad; y los teóricos del aristotelismo y la ley natural defienden su posición tradicional con renovado vigor y confianza. La virtud convoca, pues, a importantes figuras dentro y fuera del campo académico”. *Ibidem*, p. 12.

<sup>36</sup>Jesús M. Díaz Álvarez, “La virtud”, en *La aventura de la moralidad... op. cit.*, p. 407.

<sup>37</sup>*Idem*.

<sup>38</sup>Aristóteles, *É.N.*, V, 1129b, 25.

Más allá de lo poético que puede tener la justicia, lo que conviene dejar claro de una vez —para no incurrir en malas interpretaciones— es que tal virtud es primeramente una virtud personal, es decir, la realiza el sujeto, pero se perfecciona en el otro. De ahí su profundo carácter social, pues como el propio Aristóteles señaló, no se refiere al interés propio, sino al bien ajeno, es decir, afecta a los otros, hace lo que conviene al otro, sea gobernante o compañero.<sup>39</sup>

Es verdad que la justicia como virtud cívica va más allá de lo que nos ofrece su explicación jurídica, pero sin duda la justificación que se puede dar de ella desde el derecho ayuda también a entender su carácter público. Así, la definición más precisa que de la justicia se ha dado la encontramos en el *Digesto* 1, 1, 10, ahí, Ulpiano nos dice que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo, su derecho, lo que le es debido.

Con esto se constata que la justicia corresponde al querer, esto es, a la voluntad del sujeto, no al entendimiento de éste, pero, siendo un hábito de la voluntad, no puede desprenderse del intelecto. Así, la justicia sólo alcanza su perfección —como decíamos— en el otro, en los otros. Dos son entonces las características que siempre se han señalado de la virtud de la justicia: la “alteridad” y la “igualdad”. La primera se refiere siempre a otra persona, a su bien ajeno, y la igualdad es la simetría que se da entre los bienes que se intercambian o que se distribuyen.

Esta última característica es la que lleva a Aristóteles a establecer dos especies de justicia, la “justicia distributiva” y la “justicia correctiva—conmutativa”. La primera tiene por objeto lo adeudado por la colectividad a las personas. Es el reparto de lo común que pasa a la esfera individual. Las relaciones de justicia aquí aparecen allí donde lo colectivo se reparte entre los miembros de tal colectividad.<sup>40</sup>

La segunda es aquella que ordena las relaciones entre los particulares. La relación de deuda o lo debido entre las personas surge por el intercambio de bienes, o por la lesión o apoderamiento de los bienes de otro.<sup>41</sup>

Esta particular forma de explicar la justicia (tanto la distributiva como la conmutativa), es la que interesa a la ética pública, precisamente porque pone a la persona en orden y relación con los demás sujetos, con los otros ciudadanos, haciendo entonces que respetemos sus derechos y cumplamos con nuestros deberes.<sup>42</sup> Aquí es donde nace la ética pública.

En una referencia general a la justicia no se puede dejar de lado una reseña —aunque sea general— a la más importante teoría de la justicia contemporánea, nos referimos a la propuesta de John Rawls. No es nuestra intención realizar una explicación detallada de las ideas más importantes del pensador norteamericano, sólo expondremos algunas nociones básicas por lo que aquí interesa. Para esto seguimos la síntesis que expone la profesora Victoria Camps.<sup>43</sup>

<sup>39</sup>*Ibidem*, 1130a, 5.

<sup>40</sup>*Ibidem*, 1131a, 10.

<sup>41</sup>*Cfr. Ibidem*, 1132a.

<sup>42</sup>*Cfr.* David Isaacs, *La educación de las virtudes humanas, II*, México, Minos, 1995, pp. 99-102.

<sup>43</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, pp. 68-70.

Una de las ideas centrales de Rawls es la distinción entre lo “justo” y lo “bueno”, privilegiando lo primero sobre lo segundo. Para él, un Estado liberal no puede imponer una concepción común de vida, por eso distingue entre una concepción “política” y una concepción “comprehensiva”, sea ésta religiosa o moral. Lo importante para Rawls es encontrar los principios políticos que han de orientar la convivencia social, antes que cualquier idea de vida buena. Para ello propone una idea que asemeja a un cierto contractualismo político en el que desde una posición original los individuos busquen los postulados que hagan a una sociedad justa, pero no buena.

En esta búsqueda, son importantes las concepciones comprehensivas, porque proporcionan modelos de lo que puede ser una buena persona, pero una concepción política no lo puede hacer, precisamente porque es una concepción política. Esto significa que se pueden tener muchas ideas del bien, que estas mismas pueden coexistir en la sociedad, pero que deben estar siempre subordinadas a la concepción política de la justicia. De este modo, el sistema liberal, caracterizado por la neutralidad en el procedimiento y en los objetivos, puede afirmar y alentar ciertos valores como las virtudes de la cooperación social (cortesía, tolerancia, razonabilidad, equidad, etcétera) pero sólo en la medida en que pueden contribuir a afianzar la justicia.<sup>44</sup>

Al final, la propuesta de John Rawls y del liberalismo político es ofrecer una ética mínima, aceptable para todas las personas, pero que reduce las concepciones comprehensivas a su ámbito privado.<sup>45</sup>

Lo anteriormente descrito puede hacer pensar que la propuesta de una “vida buena” que hemos descrito en párrafos precedentes y por la que apostamos se descalifica ante los argumentos de Rawls, pero quizá esto no sea así. En primer lugar, y por lo que aquí importa, el propio autor norteamericano reconoce la necesidad de un conjunto de hábitos buenos, de virtudes, que aunque públicas, siguen manteniendo la misma naturaleza de toda virtud, es decir, siguen teniendo como fuente los actos racionales y libres de los hombres, siendo las virtudes públicas una continuidad de esas buenas disposiciones de ánimo que los hombres poseemos y que nos ayudan a vivir pacíficamente en sociedad, con lo cual, por ejemplo, para poder ser justos o tolerantes hemos de desplegar ese cierto talante personal del que hablaba Aristóteles.

Lo anterior probablemente haga matizar esa tajante dicotomía propuesta por Rawls entre lo justo y lo bueno, y reconocer una posible coexistencia tal y como nos los recuerda Camps: “Es cierto que, en escritos posteriores, Rawls matiza dicha tesis explicando cómo la prioridad de la justicia sobre las distintas ideas del bien no significa que la justicia y el bien no se complementen entre sí”.<sup>46</sup> Esto, quizá podría indicar un cierto acercamiento a la propuesta de una vida buena, en la línea de la tradición clásica.

Por otra parte, habrá que decir también que si hacemos un repaso por la historia de la humanidad, podremos darnos cuenta que a lo largo de ésta han existido diversidad

<sup>44</sup>*Idem.*

<sup>45</sup>La idea de una ética mínima ya la había propuesto la profesora española Adela Cortina en su trabajo *Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica*, Madrid, Tecnos, 1986.

<sup>46</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 69.

de opiniones éticas, diversas concepciones “comprehensivas” del bien, y esto no ha significado negar la posibilidad de conocer y apostar por el bien común superior para los hombres en el ámbito político. Esto nos permitiría aceptar una idea de justicia, no de mínimos, sino de máximos, como lo había propuesto la tradición clásica.

En esta crítica a la dicotomía justo y bueno, es de llamar la atención lo poderoso que resulta poner tanto énfasis en la diversidad de concepciones “comprehensivas” del bien y de ahí recluirlas al ámbito privado de las personas, mucho más que las convergencias culturales, con lo cual quizá esa diversidad sea la excepción, porque la regla es justamente las coincidencias. Llegados a este punto Orrego se pregunta: “¿No será que el acuerdo en lo mínimo es posible porque las personas razonables compar-ten todavía una ética comprehensiva y una metafísica que va más allá de una filosofía política determinada?”<sup>47</sup> y siendo más radical se cuestiona:

¿subsistirían los consensos razonables, necesarios para la convivencia en una sociedad libre si predominaran los ciudadanos que creen que la moral no es más que un reflejo de sentimientos subjetivos, o que el fin justifica los medios o que no hay una verdad moral objetiva a la que deban someterse todos por igual, o que la libertad o autonomía del individuo son valores supremos por encima del bien común y de la solidaridad y de una verdad a la que todos nos hallamos de subordinarnos?<sup>48</sup>

### *La solidaridad como virtud pública*

Una de las grandes enseñanzas que nos ha dejado la herencia clásica es comprender que el ejercicio de una virtud no es aislado, sino que la práctica de un hábito bueno plantea, en el fondo, el compromiso y ejercicio con el resto de las virtudes. Así, el hombre prudente lo es porque también es justo, o quien se ejercita en la virtud de la fortaleza lo hace también en la virtud de la templanza.

Algo parecido sucede con la virtud de la justicia, la cual necesita de otras virtudes para comprenderse a cabalidad. Es el caso de la solidaridad, la que para algunos es condición de la justicia, compensando las insuficiencias y limitaciones de esta virtud fundamental.<sup>49</sup>

La justicia, como hemos señalado, es la virtud pública por antonomasia, es la virtud que se da entre los sujetos, terminando siendo resguardada y procurada por la autoridad estatal, por el poder público, es, en definitiva, una virtud institucional. Sin embargo, esta virtud necesita de otras quizá con un mayor grado de “humanidad”. Esta virtud es la “solidaridad”, la cual consiste no en dar lo suyo de cada uno, sino en ser lo suficientemente cercano al otro como para poder compartir con él sus intereses y

<sup>47</sup>Cristóbal Orrego Sánchez, “Algunas controversias éticas en las sociedades del tardo liberalismo”, *Revista de Ciencias Sociales*, 47, Chile, Universidad Valparaíso, 2002, p. 282.

<sup>48</sup>*Idem*.

<sup>49</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 64.

sobre todo sus necesidades. La solidaridad es —como lo dice Victoria Camps— sentirse *solidario* del dolor y del sufrimiento ajeno.<sup>50</sup>

La justicia, sin duda, juega un papel muy importante para alcanzar una vida buena en sociedad, es decir, una aceptable ciudadanía, pero ésta, por sí sola, es insuficiente. A nadie se le oculta que las condiciones materiales y espirituales presentes no alcanzan a colmarse satisfactoriamente con la sola ayuda institucional ofrecida por la justicia, se requiere de un dato previo, se demanda un mayor grado de humanismo que la justicia, por sí sola, no puede ofrecer.

De este modo, la ciudadanía plenamente lograda comienza con la solidaridad personal o individual, pero alcanza su mayor grado de exigencia en el ámbito global, es decir, en aquellos países donde aún no son logradas las cuotas mínimas de bienestar material, como son los países llamados del tercer mundo o subdesarrollados (Latinoamérica, África y Asia). ¿Cómo se puede ser un buen ciudadano asumiendo una actitud indiferente ante la infinidad de problemas que en estos continentes se dan?, ¿cómo alcanzar una altura ciudadana siendo insensible ante la enorme cantidad de problemas que genera, por ejemplo, el tránsito de indocumentados centroamericanos rumbo a EUA?, ¿cómo se puede, sólo con la justicia, resolver los problemas que origina la desintegración familiar por las necesidades económicas que orilla a millones de personas a dejar sus hogares en busca de mejores condiciones de vida? Una alta estatura de ciudadanía no se alcanza cuando desde una posición privilegiada se cuenta con un trabajo bien remunerado, viendo de manera indiferente y hasta con desprecio a quienes no lo tienen por la falta de oportunidades. Un planeta solidario no es aquel en el que unos países los tienen todo y los otros no tienen nada. Por eso, es verdad que la solidaridad actúa como “compensación” y “complemento” de la justicia y propone colmar desde el afecto las limitantes de la misma.<sup>51</sup> Y sin duda, es una obligación moral que mientras más desarrollo o mejor posición económica se tenga, corresponde un mayor grado de humanidad.

### *La generosidad como virtud pública*

Para ser justo y solidario se debe igualmente ser generoso, con lo cual también esta virtud juega un papel muy importante en la comprensión cabal de la ética pública al lado de la justicia y de la solidaridad. Mientras que la justicia es una cuestión de derechos y deberes, y la solidaridad es un asunto de empatía con los intereses y necesidades del otro, la generosidad es un tema de desprendimiento humano.

La generosidad es perfectamente resumida por el profesor David Isaacs del siguiente modo: “Actúa a favor de otras personas desinteresadamente, y con alegría, teniendo en cuenta la utilidad y necesidad de la aportación para esas personas, aunque

<sup>50</sup>*Idem.*

<sup>51</sup>*Idem.*

le cueste un esfuerzo”.<sup>52</sup> Por su parte, James Rachels dirá de esta virtud que es “la disposición a gastar los recursos propios para ayudar a los otros”.<sup>53</sup>

El significado preciso de la generosidad consistiría fundamentalmente en la acción de “dar”, y este “dar” puede traducirse en la entrega o dación de muchas cosas: desde un simple saludo hasta bienes materiales, pasando por el tiempo que se pueda requerir para una acción altruista.

Por lo que tiene que ver con el primero, sin duda es signo de civilidad y por tanto de una saludable ética pública, ofrecer un saludo sincero. “Se notará una actitud generosa en una persona que esté dispuesta a esforzarse para hacer la vida agradable a los demás, saludando a alguien que en principio le molesta, atendiendo a una serie de detalles que se sabe van a agradar a la otra persona”.<sup>54</sup>

Es públicamente conocido, y por desgracia innumerablemente experimentado, cómo en infinidad de oficinas gubernamentales —los espacios públicos por excelencia— se cometen grandes ataques contra la ética pública por la mala y agresiva contestación de un funcionario que responde de mala manera ante las consultas o peticiones del público solicitante. En estos espacios, todos esperarían, al menos, un saludo cordial y amable, y en un plano de mayor civilidad, un trato con delicadeza y con deferencia, y no sólo con educación, porque las consecuencias que producen entre el público resultan ser especialmente significativas.<sup>55</sup>

Por lo que tiene que ver con los bienes materiales, es decir, los objetos tangibles, es claro que éstos se pueden dar, regalar, prestar, etcétera, pero todo esto dependerá de la capacidad de cada persona y de la medida de su desprendimiento. Un desprendimiento que no puede hacernos dar o regalar lo que nos sobra, esto reflejaría una falta de civilidad y de ética pública, como también lo reflejaría no tomar en consideración la necesidad de las otras personas, o repartir aquellos bienes que necesita la familia y la sociedad. El reparto de las cosas —propio de la generosidad— no quiere decir el abandono de éstas.

La virtud de la generosidad no sólo se expresa cuando se dan bienes materiales, también algo tan importante y tan poco valorado como es el tiempo; también éste es reflejo de desprendimiento. Es verdad que en sociedades como las de hoy el tiempo valioso sólo es aquel que está remunerado; más aún, para culturas como la nuestra, aquellas actividades que no se pagan no valen nada. Pero esto, evidentemente, es un absurdo y suele ser causa grave de discriminación cuando no definitivamente de desprecio.

Si dijimos que la generosidad consiste en actuar a favor de otras personas desinteresadamente, es obvio que quien piense sólo en términos crematísticos no verá con buenos ojos actividades tan relevantes en términos de ética pública como el “voluntariado”, o el “altruismo”. Pero una sociedad sin tales actividades no refleja una alta ética, sino todo lo contrario. Por eso se necesitan personas con una profunda generosidad

<sup>52</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes humanas*, tomo I, *op. cit.*, p. 95.

<sup>53</sup>James Rachels, *The Elements of Moral Philosophy*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003. Trad. cast. Gustavo Ortiz Millán, *Introducción a la filosofía moral*, México, FCE, 2008, p. 280.

<sup>54</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes...*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>55</sup>*Cfr.* Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 2008, p. 27.

que donen parte de su tiempo para desarrollarlas. Dice Victoria Camps: “Que los que puedan estar más activos cuiden de los débiles, enfermos y frágiles es un deber cívico fundamental, y un deber de todos”,<sup>56</sup> y concluye: “No sólo esa disponibilidad (el tiempo a favor de los demás —JSS—), aunque se refiere a la vida privada, es parte importante del civismo, pues no deja de ser una dedicación al otro, sino que contribuye a educar en el civismo”.<sup>57</sup>

### *La amistad como virtud pública*

Se suele pensar que la amistad entre personas poco o nada tiene que ver con la vida y la ética pública. Se acepta que es una virtud, pero que ésta ha de estar circunscrita al ámbito privado de las personas. Aquí se sostendrá que aunque esto es verdad, el cultivo de la amistad contribuye al reforzamiento del espacio público, y no solamente al florecimiento del ámbito privado.

Para lo anterior, nos serviremos de las referencias al mundo clásico, particularmente de Aristóteles, quien como sabemos escribió uno de los más importantes tratados sobre la “amistad” que se hayan conocido. El escrito se encuentra desarrollado en el libro VIII de la *Ética nicomáquea*; ahí el Estagirita revela la importancia que tiene la amistad para mantener la cohesión social. Dice textualmente: “La amistad también parece mantener unidas a las ciudades y los legisladores se afanan más por ella que por la justicia”.<sup>58</sup> Como puede verse, el cultivo de la amistad es útil para mantener unidas a las personas, y como señaló el propio Aristóteles, quien tiene a su cargo el bien común —los legisladores— deberían promocionarla y desarrollarla.

Ahora bien, ¿qué es la amistad y, por lo que aquí importa, cuáles son sus reflejos en el ámbito público? A pesar de que Aristóteles ofrece una profunda y detallada explicación de lo que la amistad es, no brinda una definición de esta virtud. Explica sí, con profunda lucidez, lo que caracteriza a la “amistad perfecta”. Ésta —dice el de Estagira—, se expresa cuando “se desea el bien del amigo por el amigo mismo”,<sup>59</sup> ofreciendo más adelante lo que puede considerarse el fundamento de toda su doctrina sobre la amistad:

Pero la amistad perfecta es la de los hombres buenos e iguales en virtud; pues, en la medida en que son buenos, de la misma manera quieren el bien el uno del otro, y tales hombres son buenos en sí mismos; y los que quieren el bien de sus amigos por causas de éstos son los mejores amigos, y están así dispuestos a causa de lo que son y no por accidente; de manera que su amistad permanece mientras son buenos, y la virtud es algo estable.<sup>60</sup>

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 91.

<sup>57</sup>*Idem*.

<sup>58</sup>Aristóteles, *É.N.*, VIII, 1155a, 20.

<sup>59</sup>*Ibidem*, 1155b, 30.

<sup>60</sup>*Ibidem*, 1156b, 5-15.

Son muchos los beneficios que para los seres humanos acarrea tener amigos, y autores de reconocido prestigio en el ámbito de la ética pública así lo han determinado. Adela Cortina, por ejemplo, señala: “Al fin y a la postre todos somos vulnerables, la interdependencia nos constituye y más vale sembrar amigos que enemigos, aliados que envidiosos y adversarios, cooperar que buscar el conflicto. Es una cuestión de prudencia, la más apreciada de las virtudes en el mundo griego”.<sup>61</sup>

Ahora, lo importante es saber si el cultivo de esta virtud contiene alguna utilidad para la sociedad, digamos, para el espacio público. Basado en Aristóteles, algunos de estos beneficios los ha resumido muy bien Héctor Zagal; nosotros intentaremos mostrar cuáles podrían ser algunas de las ventajas de tal cultivo en el espacio público.

Los amigos nos ayudan a utilizar de la mejor manera posible los bienes exteriores, como la riqueza y el poder. Estos bienes, sin duda, ayudan a desplegar todas las potencialidades de los seres humanos, y sin ellos muchas de nuestras expectativas de crecimiento y desarrollo simplemente se verían frustradas.<sup>62</sup> Pensemos por un momento el caso de aquellas personas que tienen a su disposición el manejo de recursos públicos y que no se identifican precisamente por un autocontrol manifiesto sino por la dilapidación y el despilfarro. ¿No cabría tener buenas razones para pensar que podría perderse el dinero público? Por supuesto que esta posibilidad está latente. De este modo, los amigos aconsejarían a manejar prudente y moderadamente los recursos públicos de los que disponen, y si fueran invitados a participar en tal despilfarro se abstendrían.

En este punto viene a colación otra de las virtudes íntimamente conectadas con la amistad, como es el ejemplo de la “austeridad”. Si esta virtud se practicara asiduamente abarataría muchos de los excesivos costes por los servicios que nos toca pagar a la ciudadanía. “Imaginemos un país con una buena red de transportes públicos, excelentes servicios hospitalarios, grandes y abundantes terrenos públicos, montes y costas protegidos, escuelas para todos los niños, uso intensivo de energías renovables. Sería un país orientado por la sobriedad y la templanza, pero no sería un país necesariamente pobre”.<sup>63</sup>

Los amigos también nos ayudan para discernir lo que está bien y lo que está mal, a no errar en el terreno moral, ayudándonos a conducirnos moralmente en la vida pública y en ésta a abrazar valores como el patriotismo o la responsabilidad, es decir, una actitud desinteresada de conducirse pensando en los intereses de nuestra comunidad.<sup>64</sup>

### *Responsabilidad como virtud pública*

La responsabilidad es, junto con la justicia, la virtud pública por excelencia, y para entenderla mejor quizá sea importante formularse algunas preguntas que ayuden a precisarla: ¿qué se entiende por responsabilidad?, ¿qué sentido es el que se le asigna

<sup>61</sup> Adela Cortina, *¿Para qué sirve la ética?*, 3a. ed., Barcelona, Paidós, 2014, p. 76.

<sup>62</sup> Héctor Zagal, *Amistad y felicidad en Aristóteles, ¿por qué necesitamos amigos?*, México, Ariel, 2014, p. 36.

<sup>63</sup> Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 69.

<sup>64</sup> *Idem*.

a esta virtud en el espacio público?, ¿es la responsabilidad connatural al ejercicio de cualquier función pública?

En primer lugar habrá que decir que la responsabilidad tiene como base el aparato cognitivo del ser humano, pero es en la voluntad, es decir, en la acción, donde se observa su real expresión. Así, la responsabilidad hace referencia a una acción propia, es decir, a un acto realizado consciente y libremente. Ahora, es claro que esta acción acarreará consecuencias —positivas o negativas— para quien la realiza. De este modo, la responsabilidad es sinónimo de libertad.

Ahora bien, las acciones que los hombres realizamos libremente y que suponen asumir las consecuencias de los propios actos, implica que por los mismos tengamos que responder. Así, “ser responsable significa tener que rendir cuentas; no sólo de aguantar las consecuencias de la propia actuación”.<sup>65</sup>

En este contexto, conviene señalar que el deber de responder por nuestras acciones debe ser hecho, al menos, ante dos instancias, a saber: hemos de ser responsables ante nosotros mismos y también hemos de serlo ante los demás. Las dos instancias ante quien se es responsable son importantes, pero la que tiene una trascendencia pública, o al menos es más relevante para este espacio, es la segunda.

En el primero de los casos anunciados decimos que el uso de nuestra libertad hace que tengamos que responder ante nuestra propia conciencia por aquellos actos buenos y malos que se han realizado y, si fuéramos creyentes, decimos que somos responsables ante Dios. Pero la responsabilidad ante los demás implica que tengamos que responder de nuestras acciones libremente realizadas tanto en el ámbito público como en el privado. Victoria Camps lo ha señalado de la siguiente manera: “La responsabilidad tiene que ver con la libertad o autonomía del individuo, así como su capacidad de comprometerse consigo mismo y, sobre todo, con otros hasta el punto que tener que responder de sus acciones”.<sup>66</sup>

La responsabilidad, en definitiva, genera entonces un conjunto de deberes de todo tipo; algunos de éstos pertenecen al ámbito más íntimo del sujeto, como aquellos que corresponden a las obligaciones que se tienen con la familia (hijos, esposa, padres, etcétera); otros son los relativos a la profesión que se tiene, por ejemplo, los deberes que se pueden tener con los clientes en el caso de los abogados,<sup>67</sup> o con el paciente en el caso de los médicos, etcétera; otros más son los deberes y responsabilidades que se tienen con sus propiedades y posesiones (casa, coche, dinero, mascotas, etcétera); también las que desarrollamos en el club deportivo o en el espacio de ocio que se tenga.<sup>68</sup> De todas estas acciones somos responsables y no pueden ser realizadas como mejor nos venga

<sup>65</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes...*, tomo I, *op. cit.*, p. 174.

<sup>66</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, pp. 84 y 85.

<sup>67</sup>Cfr. H. Monroe Freedman y Abbe Smith, *Understanding Lawyers' Ethics*, 3a. ed., EUA, Lexis-Nexis, 2004, pp. 45-69.

<sup>68</sup>Dice Camps: “El simple hecho de tener cosas, de poseer, desde una familia a un trabajo, pasando por propiedades de muy diverso tipo, lleva anejas diferentes responsabilidades. Esto es así porque uno vive entre otros semejantes y es interpelado por ellos de continuo y a cualquier propósito”. Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 85.

en gana, así, no se es responsable, por ejemplo, si las acciones que tenemos en nuestro ámbito privado las realizamos conforme a nuestro particular gusto o disgusto.

Llegados a este punto, lo importante es preguntarse ahora por el tema de la responsabilidad en el espacio público, y la respuesta a esta cuestión puede ser abordada desde diferentes perspectivas. Una de ellas es que la responsabilidad en la vida pública comienza ahí donde cada persona, cada ciudadano, es capaz de preguntarse por la suerte de los demás y, al final, por la suerte de la misma sociedad en su conjunto. La responsabilidad como virtud social implica no olvidarnos de los derechos que las demás personas tienen y los deberes que tenemos todos —sobre todo los más favorecidos— en relación con esos derechos.

En el sentido anterior, la profesora Victoria Camps ha centrado el debate de la responsabilidad social con las siguientes preguntas:

¿Todo lo que una persona ha de proponerse es vivir lo mejor posible sin pensar en nadie más?, la fórmula “cada uno a lo suyo” ¿define satisfactoriamente el fin de la vida humana?, ¿puede funcionar bien una sociedad de egoístas, donde no haya un ápice de altruismo?, ¿puede considerarse que es una sociedad decente? (...) ¿tenemos derecho, realmente, a ser felices independientemente de lo que ocurra en nuestro alrededor?, ¿tenemos derecho incluso a costa de la felicidad de los demás?<sup>69</sup>

Ante tan contundentes preguntas parece que la respuesta más obvia es un rotundo NO, ¿pero qué hacer? La respuesta a esta pregunta no es fácil de contestar, pero como mínimo se debe exigir que a través de las instituciones estatales se puedan satisfacer con especial calidad las necesidades más elementales de los más necesitados, no asumiendo un criterio paternalista, que no conduce a ninguna parte, sino a través de reales y eficientes políticas públicas que efectivamente satisfagan dichos problemas.

¿Cómo se logra esto? Del mismo modo, la respuesta no es sencilla, pero parece que con un buen manejo de los recursos públicos, hecho por personas comprometidas con las virtudes públicas, quizá se podría lograr. No es un buen funcionario público quien responde a otros intereses que no sean los de velar por la persona humana y sus necesidades.

Precisamente sobre el manejo de los recursos públicos, dirá Camps que las consecuencias previsibles en el manejo de los recursos públicos están en el corazón mismo de la función pública, la que está obligada a conducirse con lo que Weber llamó “ética de la responsabilidad”, la que, si la entendemos bien, no tiene por qué estar reñida con la ética de las virtudes y, obvio, con la ética de las convicciones. Más aún, en el caso de los políticos, la convicción no puede ser otra que la búsqueda del bien común, la cual será auténtica por las consecuencias de sus actos.

El lector atento ya se habrá podido dar cuenta de que de lo que se trata con lo anteriormente señalado no es otra cosa sino la búsqueda de la legitimidad de las autoridades en aras de generar la tan deteriorada confianza social. La ética pública termina siendo entonces una cuestión de confianza social. Así, “Pedirle al político que sepa adaptar las consecuencias de sus actos a sus principios es, sencillamente, pedirle

<sup>69</sup>Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., pp. 45 y 46.

coherencia, pedirle que no defraude y que actúe con transparencia”,<sup>70</sup> “(...) porque lo que se hace público puede ser discutido, criticado y derogado”.<sup>71</sup>

Un último punto conviene señalar por lo que al tema de la responsabilidad como virtud pública se refiere, y consiste en que tal virtud, sea ésta personal o aquella otra pública o social, entraña —como vimos— un conjunto de haceres que obligan y comprometen. Pero ha de enfatizarse la idea de que tales haceres no pueden realizarse de cualquier manera, no pueden realizarse, digamos, superficialmente. Parece claro entonces que no es suficiente con hacer las cosas, sino que hay que hacerlas lo mejor posible. En este punto, David Isaacs establece la distinción entre tener “responsabilidades” y “ser responsable”; dice el citado profesor: “La persona responsable se centra en la intención y no está limitada por las reglas que expresan un mínimo. Otra persona que tenga responsabilidades, puede cumplir por obligación, pero sin responsabilidad real, sin buscar el beneficio para los demás”.<sup>72</sup>

El ejemplo que sugiere es especialmente importante y debería de ser punto de inspiración para todos aquellos que tienen una responsabilidad pública: “una madre dice a su hija: ‘guarda tu ropa en el armario, por favor’. La hija que atiende a la letra de lo indicado guarda su ropa en el armario de cualquier manera. La hija responsable busca la intención final de su madre y guarda las cosas de acuerdo con las normas establecidas. También puede responder ante su propia conciencia, ante los demás, etcétera”.<sup>73</sup>

Como se puede ver, no basta con hacer las cosas desde una miope visión de la responsabilidad pública, es decir, no basta con actuar burocráticamente, sino que hay que ser auténticamente responsable, empeñándose en cada una de las actuaciones con hacerlas de la mejor manera posible.

### *Patriotismo como virtud pública*

En la nómina de sólo algunas de las virtudes públicas que venimos enunciando hay una que quizá por el profundo proceso de “mundialización” o “globalización” que vivimos, o por los nacionalismos mal entendidos, ha dejado de ser citada y explicada con detenimiento, es la virtud del patriotismo.

Pareciera que en el mundo que nos ha tocado vivir la patria ocupa el último lugar de nuestras prioridades; así, en el caso de México, la frase que se encuentra en buena parte de los edificios públicos más importantes, a saber: “La patria es primero”, debería de leerse como “La patria es lo último”. Pero pensar así es un absurdo y un contrasentido, y lo es porque en gran medida las actitudes cívicas que desplegamos en sociedad sin duda han sido interiorizadas a partir de la enseñanza de nuestros padres, pero sólo las hemos hecho nuestras concretándolas cuando las hemos vivido en nuestra patria,

<sup>70</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 83.

<sup>71</sup>*Idem.*

<sup>72</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes...*, tomo I, *op. cit.*, p. 177.

<sup>73</sup>*Idem.*

ya que ésta es la que nos ha proporcionado todos los medios, tanto materiales como espirituales y también morales, para nuestro desarrollo como personas.

Ahora, el patriotismo no son los símbolos que generalmente se observan en los medios de comunicación, por ejemplo, la celebración de las fiestas nacionales el 15 de septiembre, el desfile que con este motivo se ofrece el día siguiente en el zócalo de la ciudad, los honores a la bandera que en los edificios públicos y escuelas se realizan, o la adecuada entonación y canto del himno nacional. Estas expresiones son importantes, sin duda, pero, como dijimos, son puramente símbolos y no puede reducirse a esto el patriotismo.

El patriotismo tampoco puede reducirse a expresiones que pueden resultar simpáticas, como la celebración en el monumento del Ángel de la Independencia por la victoria en el fútbol de la selección nacional, o por la medalla ganada por un deportista mexicano en las olimpiadas. El patriotismo es, sin duda, algo más que todo esto.

El patriotismo significa reconocer lo que la patria nos ha dado a los mexicanos como personas y nos sigue dando. Significa también atribuirle el honor y servicio debidos, reforzando y defendiendo el conjunto de valores que como nación representa.<sup>74</sup>

Ahora, ¿existen valores comunes que nos identifiquen como mexicanos? Evidentemente que sí. En primer lugar, hay valores históricos de los mexicanos expresados, por ejemplo, en los movimientos de Independencia y de la Revolución, en los grandes ideales nacionalistas que se buscaron en ambas revoluciones y que persiguieron los héroes de esos movimientos, como Morelos o Zapata. También estos valores históricos los encontramos en personajes famosos de nuestra historia, como Sor Juana Inés de la Cruz, etcétera.

Pero no sólo hay valores históricos, también los hay actuales; algunos de éstos han sido heredados de una civilización a la que pertenecemos, como es la civilización occidental; tales valores serían, entre otros, la libertad, la igualdad, la paz, la lucha por conseguir una sociedad más justa, el respeto por la tierra en la que hemos nacido, etcétera.

Hay también algunos otros valores quizá de carácter menos trascendental, pero que del mismo modo son significativos para crear la cultura de la nación mexicana y el patriotismo de ésta; algunos ejemplos de éstos serían las costumbres típicas de cada región, sus comidas, sus bailes, sus atuendos, etcétera. Todo esto conforma ese acervo de valores sin los cuales el patriotismo mexicano simplemente no existiría.

Dice Victoria Camps al respecto: “El ciudadano (el buen mexicano diríamos —JSS—) debe poder, pues, responder (respetar —JSS—) esos valores ante sus semejantes, no sólo porque *se los debe* a la sociedad, sino porque conservándolos y ejemplificándolos está ayudando a preservar y a mejorar la ciudad del futuro”.<sup>75</sup>

Pero así como existen estos valores que le dan identidad al patriotismo mexicano, también existen los antivalores que degeneran tal patriotismo. Como en el caso de los valores, en los antivalores hay igualmente gradación, los hay graves y otros doblemente graves.

<sup>74</sup>*Ibidem*, p. 247.

<sup>75</sup>Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 159.

Por lo que a los primeros se refiere, se pierde el patriotismo cuando se tiran papeles o basura en las calles; cuando se pintan las paredes de edificios, sean éstos públicos o privados. No se tiene amor a la tierra en la que se nació cuando, por ejemplo, se viola el espacio público. En este punto, Mauricio Merino ofrece una larga lista de este antiv valor, el cual transforma el espacio público en privado y donde no sólo éste no se respeta, sino simple y llanamente éste es apropiado: “Los vendedores ambulantes que inundan la calle; los ‘traperos’ que se adueñan de los lugares para estacionar coches y de los sitios donde los transeúntes pueden ver desfiles y espectáculos públicos; los ‘lavaparabrisas’ que invaden las esquinas con semáforos para imponer sus servicios violentamente”.<sup>76</sup>

Y continúa más adelante:

Pero el espacio público también se vuelve excluyente cuando se clausuran las calles de los barrios más ricos; cuando se imponen sistemas de seguridad privada para interrumpir el flujo del libre tránsito; cuando se amenaza la integridad física de la gente con las armas de los guardaespaldas que van protegiendo a sus jefes, o cuando las razones políticas de unos cuantos —agraviados o no— justifican la toma de calles y el vandalismo.<sup>77</sup>

Ahora bien, los antiv valores que atentan contra el patriotismo van tornándose cada vez más graves cuando se sabe de prácticas como las que narra Victoria Camps, a quien seguimos en esta parte.

La perversión de valores se presenta, por ejemplo, en el sistema público de sanidad, donde se dan todo tipo de prácticas, como el fraude y el robo que se hace de las medicinas; las interminables esperas que los pacientes tienen que hacer para una consulta con el médico, no se diga si es para una cirugía, las expectativas se vuelven eternas; la utilización indebida del material sanitario; el soborno al médico para que extienda una invalidez al trabajador y poder faltar al trabajo, etcétera.<sup>78</sup>

En el ámbito de la educación pública las cosas no pintan mejor, y aquí se puede comprobar cómo el manejo que se hace de las escuelas públicas —incluyendo, claro está, las universidades— corre a cargo de la potestad y de los intereses de los rectores y de los directores en turno, las que las manejan a su antojo.

Pero también son observables los antiv valores en la educación cuando millones de alumnos no reciben clases por la falta de profesores, quienes para reivindicar sus derechos, además de no asistir a clases, cierran avenidas y escuelas por semanas y hasta por meses. El mal uso de los recursos públicos destinados a la educación, la falta de preparación de los docentes, la apatía de los alumnos en prepararse, así como el desinterés del gobierno en la educación pública del país constituyen una de las más graves faltas al patriotismo.

Otro ámbito público donde se atenta gravemente contra el patriotismo es en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores). En este lugar donde se debería de promocionar y defender los más altos principios de la ética y donde se esperaría que

<sup>76</sup>Mauricio Merino, “Introducción”, *Ética pública*, op. cit., p. 26.

<sup>77</sup>*Idem.*

<sup>78</sup>*Cfr.* Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 162.

se tuvieran trascendentales debates para el país, simplemente no se dan éstos, antes bien, lo que se da es todo lo contrario.

En este punto, por ejemplo, Bernardo Bátiz, que por mucho tiempo fue representante popular, ha apuntado que hay muchos políticos mexicanos que tienen bajo su control los medios de comunicación masiva, también son dueños de las fuentes de producción y de las riquezas nacionales.<sup>79</sup>

Otros tantos problemas que se observan en las cámaras son, como apunta Batiz, que los legisladores no leen ni los proyectos de ley ni las propias leyes que votan. Esto porque no tienen tiempo, pues muchas veces el tiempo del que disponen lo emplean en tareas ajenas a las propiamente parlamentarias.<sup>80</sup>

También se señala que son los líderes de los partidos los que toman las decisiones trascendentales y son ellos mismos los que dan instrucciones a sus operadores políticos, quienes dan consignas a los legisladores, haciéndoles perder su representatividad y su libertad.<sup>81</sup>

Para quien fuera diputado, hoy asistimos, lamentablemente, a un grave deterioro de la vida política del país, precisamente por esa especie de bancarrota ética en la que se encuentran los legisladores y que no parece pueda avisar mejores tiempos.<sup>82</sup>

En el terreno del Poder Judicial tampoco se puede decir que se vivan tiempos boyantes para la ética pública. Sería interminable enunciar ejemplos de actos hechos por los jueces en los que se viola la independencia e imparcialidad judicial, o se falta al profesionalismo y a la excelencia.

En el Poder Judicial, donde se supone que se deberían vivir con más apego las virtudes judiciales, se violan éstas, y los casos van desde aquellos jueces, magistrados y ministros que en lugar de servir a la justicia sirven a su ideología, o a la fuerza política que ahí los colocó, o a los intereses económicos que les obligan a dictar una sentencia favoreciéndolos antes que a la justicia.

Igualmente, existen jueces que por no afectar su carrera dentro de la judicatura, no se ejercitan en la virtud de la valentía y prefieren cuidar su proyección profesional antes que dar una sentencia apegada al derecho; esto sin contar, por supuesto, el tráfico de influencias o nepotismo que se observa en todos los niveles del Poder Judicial y que afectan gravemente su prestigio, pasando, por supuesto, por problemas psicológicos y técnicos de tales servidores judiciales.<sup>83</sup>

Ante la situación descrita anteriormente uno esperaría de esta institución que hiciera un mayor compromiso con el rescate de la ética judicial y la promoviera en todos los niveles, pero por desgracia esto no es así; antes bien, se desaparecen instancias al interior del Poder Judicial que promocionaban dicha materia para dar prioridad a

<sup>79</sup>Bernardo Bátiz, “Ética legislativa”, en J. Saldaña (coord.), *Ética Jurídica. Segundas Jornadas*, México, UNAM-Flores, 2014, pp. 127 y 128.

<sup>80</sup>*Idem.*

<sup>81</sup>*Idem.*

<sup>82</sup>*Idem.*

<sup>83</sup>*Cfr.* Javier Saldaña Serrano, *El papel de la ética judicial en el nuevo modelo de juez del Estado constitucional de derecho*, México, UNAM-Porrúa, 2016, *passim*.

estudios de derecho constitucional y jurisprudencial que a nadie importan, como si al Poder Judicial mexicano le hiciera más falta los estudios de derecho constitucional, antes que los relativos a la ética. Pensar de este modo es atentar contra el patriotismo.

La lista de los antivalores que atentan contra el patriotismo continúa. Así, también en el ámbito de los subsidios se puede observar la falta de esta virtud: “Si los individuos no son capaces de desarrollar actitudes responsables, los innumerables subsidios sociales pierden su razón de ser porque acaban en manos no de los más necesitados sino de los más astutos. La misma lucha por la igualdad de oportunidades pierde, así, efectividad. Acaba favoreciendo a los más favorecidos”.<sup>84</sup>

Victoria Camps denuncia igualmente esa falta de virtudes públicas en el ámbito de los medios de comunicación, y de la que se puede uno dar cuenta encendiendo simplemente el televisor o la radio. Ahí se puede comprobar la calidad de los programas expuestos en la televisión pública o en otros medios de comunicación.

Pero el problema moral no sólo alcanza la baja calidad de los programas, sino también a las personas que los encabezan, los cuales, en la mayoría de los casos, tienen fuertes deficiencias, ya no sólo comunicacionales, sino de cultura en general y, lo más grave, de la materia que informan. De ahí que resulte especialmente cuestionable la información que estas personas ofrecen en sus programas y, lo más delicado y aun peligroso es la cultura, o mejor dicho subcultura, que van formando con esa desinformación. Ofrecer programas de este tipo atenta gravemente al patriotismo como también atentan contra éste los conductores incompetentes.

Todas estas son sólo algunas acciones que hoy están afectando gravemente el andamiaje social precisamente por la falta de patriotismo. Lo más grave es que aún existan personas que pueden llegar a pensar que la denuncia de tales problemas es en el fondo una queja contra el país, y que esto sí es una falta de patriotismo. Pero para quien así piense habrá que decirle que esto es falso, que es todo lo contrario; tienen que denunciarse desde la ética pública precisamente porque ésta es un medio para corregir lo que se está criticando.

## Conclusión

Llegados a este punto, parece que es importante hacer una recapitulación de lo que se ha señalado hasta ahora, para decir, en primer lugar, que la ética de la virtud tal y como fue enseñada en el mundo antiguo ofrece argumentos suficientemente sólidos para pensar la idea de ética pública, y esto, al menos, por un argumento contundente: que la virtud no sólo sirve para proponer ideales de vida buena y hacer virtuosos a los hombres, sino porque ese hábito bueno exige, en línea de continuidad, que el mismo se despliegue en la sociedad, haciendo, a la vez, por tanto, buenos ciudadanos. Una buena persona es, casi siempre, un buen ciudadano. Si la virtud sirve para algo, es para vivir bien en sociedad, y si los buenos ciudadanos viven bien en ella, estarán en

<sup>84</sup>Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 163.

mejores condiciones de respetar los derechos humanos y el sistema democrático, los dos argumentos centrales de la vida pública.

## Bibliografía

- Diccionario de términos éticos*, EVD, Estella, 1999.
- ARISTÓTELES, *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos, 1985.
- AMAYA NAVARRO, María Amalia, *Virtudes judiciales y argumentación. Una aproximación a la ética jurídica*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- ARANGUREN L., José Luis, *Ética*, Madrid, Alianza, 1985.
- BAUTISTA, Óscar Diego, “Necesidad de una ética pública”, en *Cuadernos de Ética, 1*, Estado de México, 2015.
- BÁTIZ, Bernardo, “Ética legislativa”, en J. Saldaña (coord.), *Ética Jurídica. Segundas Jornadas*, México, UNAM/Flores, 2014.
- BENNETT, William J., *The Book of Virtues. A Treasury of Great Moral Stories*, EUA, Simon Schuster, 1993.
- BERKOWITZ, Peter, *Virtue and the Making of Modern Liberalism*, Princenton University Press, 1999. Hay una traducción al castellano por Carlo Guardini, como *El liberalismo y la virtud*, Barcelona, Andrés Bello, 2001.
- CAHN, Steven M. y Peter Markie, *Ethics. History, Theory and Contemporary Issues*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.
- CAMPS, Victoria, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- CAMPS, Victoria y Salvador Giner, *Manual de civismo*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 2008.
- CORTINA, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 2001.
- , *¿Para qué sirve la ética?*, 3a. ed., Barcelona, Paidós, 2014.
- DÍAZ ÁLVAREZ, Jesús M., “La virtud”, en *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Madrid, Alianza, 2007.
- FARRELL, Martin D., “La ética de la función judicial”, en *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-ITAM, 2003.
- FREEDMAN, Monroe H. y Abbe Smith, *Understanding Lawyers’ Ethics*, 3a. ed., EUA, Lexis-Nexis, 2004.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Dora Elvira (coord.), *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, 2008.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Joaquín, *Una introducción a la tradición central de la ética*, Lima, Palestra, 2009.
- GÓMEZ, Carlos, “El ámbito de la moralidad: ética y moral”, en *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Madrid, Alianza, 2007.
- ISAACS, David, *La educación de las virtudes humanas, II*, México, Minos, 1995.
- KELSEN, H., “Los fundamentos de la democracia”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.
- MERINO, Mauricio (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- OCHMANN IKANOWICZ, Martha B. y Dora Elvira García González, *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México, Porrúa, 2008.

- ORREGO SÁNCHEZ, Cristóbal, “Algunas controversias éticas en las sociedades del tardo liberalismo”, *Revista de Ciencias Sociales*, 47, Chile, Universidad Valparaíso, 2002.
- PANZA, Christopher y Adam Potthast, *Ethics*, Indiana, Wiley, 2010.
- RABOTNIKOF, Nora, “Los sentidos de lo público”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- RACHELS, James, *The Elements of Moral Philosophy*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003. Trad. cast., Gustavo Ortiz Millán, *Introducción a la filosofía moral*, México, FCE, 2008.
- RAZ, Joseph, *Ethics in the Public Domain*, Oxford, Clarendon Press, 1994. Hay una traducción al castellano por María Luz Melon, *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- STOKES, Philip, *Philosophy, 100 Essential Thinkers*, Nueva York, Enchanted, 2005.
- SALDAÑA SERRANO, Javier, *El papel de la ética judicial en el nuevo modelo de juez del Estado constitucional de derecho*, UNAM/Porrúa, 2016.
- ZAGAL, Héctor, *Amistad y felicidad en Aristóteles, ¿por qué necesitamos amigos?*, México, Ariel, 2014.
- , *Felicidad, placer y virtud. La vida buena según Aristóteles*, México, Ariel, 2013.



# Derechos del pueblo mexicano

México a través de  
sus constituciones

IV  
SECCIÓN SEGUNDA

se terminó en la Ciudad de México  
durante el mes de noviembre del año 2016.

La edición impresa sobre papel ahuesado  
ecológico de 60 gramos con *bulk* a 75,  
estuvo al cuidado de la oficina  
litotipográfica de la casa editora.

MAPorra  
librero-editor • México



EDICIÓN DIGITAL



## Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

NOVENA EDICIÓN



Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*,

MUSEO NACIONAL DE HISTORIA-INAH. Acrílico, 1967. 4.66 × 5.76 m.

USO DE LA IMAGEN FOTOGRÁFICA, AUTORIZADA POR: Secretaría de Cultura-INAH-Méx.  
y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



**MA Porrúa**  
librero-editor • México